Algemene Rekenkamer

Energiebeleid: op weg naar samenhang

Terugblik op tien jaar rekenkameronderzoek naar energiebeleid (2006 – 2015)

2015



Energiebeleid: op weg naar samenhang

Terugblik op tien jaar rekenkameronderzoek naar energiebeleid (2006 - 2015)

De tekst van het rapport *Energiebeleid: op weg naar samenhang* is vastgesteld op 8 december 2015.
Het rapport is op 10 december 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

1	**Inleiding**		**3**
	1.1	Het belang van het Nederlandse energiebeleid	3
	1.2	Recente ontwikkelingen en afspraken	5
	1.3	Reikwijdte en aanpak	7
	1.4	Leeswijzer	8
2	**Observaties en aandachtspunten**		**9**
	2.1	Accenten in het energiebeleid wisselen per kabinet	9
	2.2	Doelrealisatie energiebeleid blijft deels achter bij ambitie	10
	2.3	Beperkte samenhang in energiebeleid	13
	2.3.1	Beleidsvoorbereiding mist samenhang, transparante prioritering en onderbouwing	14
	2.3.2	Duurzaamheidsbeleid moet doelmatig en doeltreffend; bijsturing blijft (lang) uit	15
	2.3.3	Verantwoording bemoeilijkt door gebrek aan samenhang en prioritering	16
3	**Reactie minister van EZ en nawoord Algemene Rekenkamer**		**18**
	3.1	Reactie minister van EZ	18
	3.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	18
4	**Beleidsvoorbereiding**		**20**
	4.1	Meer samenhang nodig in de benadering van het energievraagstuk	20
	4.2	Beleidsdoelen onvoldoende onderbouwd en onvoldoende concreet	22
	4.3	Afweging wedijverende beleidsdoelen niet transparant	23
	4.4	Proactieve opstelling in het Europese energiebeleid	25
5	**Uitvoering van beleid met nadruk op duurzaamheid**		**26**
	5.1	Werking beleid betrouwbaarheid en betaalbaarheid: geen harde uitspraken mogelijk	26
	5.2	Doelmatigheid en doeltreffendheid weinig rooskleurig: drie verklaringen	26
	5.2.1	Onvoldoende samenhang en onderbouwing beleidskeuzes	26
	5.2.2	Keuze voor ‘zachte instrumenten’ energiebesparing beperkt doeltreffend	27
	5.2.3	Beleid tussentijds onvoldoende bijgestuurd, maar verbetering zichtbaar	28
	5.3	Positieve ontwikkeling subsidies duurzame energie	29
6	**Toezicht en verantwoording**		**31**
	6.1	Gebrek aan samenhang en prioritering in beleidsvoorbereiding bemoeilijkt extern toezicht	31
	6.1.1	Reguleringsproces twee keer vastgelopen	32
	6.1.2	Toezicht op investeringen in energienet leunt op staatsdeelnemingen zelf	33
	6.2	Toezicht en verantwoording van kabinet is voor verbetering vatbaar	34
	6.2.1	Toezicht op staatsdeelnemingen mist samenhang en kritisch tegenwicht	34
	6.2.2	Onvoldoende beleidsinformatie bemoeilijkt controletaak parlement	35
	Bijlage 1	**Rekenkamerpublicaties op energieterrein 2006-2015**	**37**
	Bijlage 2	**Begrippen**	**42**
	Literatuur		**45**

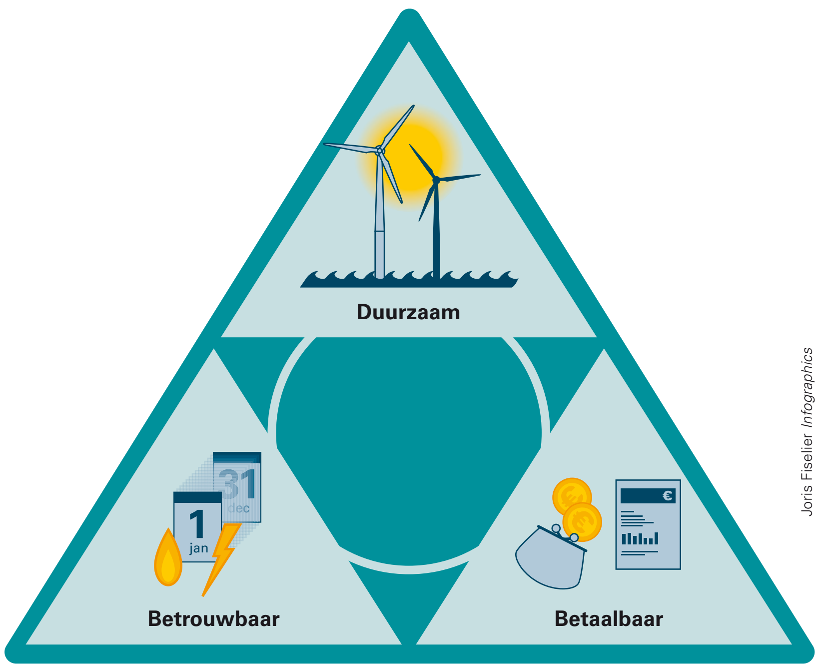
1 Inleiding

De afgelopen tien jaar hebben wij regelmatig onderzoek verricht naar het Nederlands energiebeleid. Door in dit rapport terug te blikken op tien jaar rekenkameronderzoek naar energiebeleid (2006-2015), willen wij bijdragen aan de maatschappelijke dialoog die de minister van Economische Zaken (EZ)[1] wil voeren om tijdig stappen te zetten naar een volledig duurzame energievoorziening in 2050. Op basis van bevindingen uit onze eerdere rapporten bieden wij in dit rapport observaties en aandachtspunten voor het verder vormgeven, uitvoeren en controleren van het nationale energiebeleid.

1.1 Het belang van het Nederlandse energiebeleid

Sinds de Tweede Wereldoorlog, maar met name na de oliecrisis, streeft het kabinet naar een energievoorziening die op korte en lange termijn betrouwbaar en betaalbaar is. Tegelijkertijd streeft Nederland al sinds de jaren negentig van de vorige eeuw naar verduurzaming van de nationale energievoorziening. Een belangrijk onderdeel daarvan is het vergroten van het aandeel *duurzame energie*.[2] Tezamen vormen ze de drie doelen van het Nederlandse energiebeleid: duurzaam, betaalbaar en betrouwbaar.

Figuur 1 Drie doelen van het energiebeleid



Nationale verplichtingen die voortkomen uit afspraken die gemaakt zijn binnen de EU, spelen een grote rol in het energiebeleid:

- Sinds 2011 heeft Nederland zich gecommitteerd aan het EU-einddoel van een volledig duurzame energievoorziening in 2050. Daarvoor moet in 2050 de uitstoot van broeikasgassen in de EU met 80% tot 95% gedaald zijn ten opzichte van 1990.
- Daarnaast heeft Nederland binnen de EU afspraken gemaakt over een duurzamere energievoorziening voor 2020 en 2030.

1
Wij spreken in dit rapport over de minister van Economische Zaken (EZ); ook waar het tijdens kabinet-Rutte I de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie betrof (2010-2012).

2
Omwille van de consistentie en eenvoud hanteren wij in dit rapport het begrip duurzame energie. Zie verder de begrippenlijst in bijlage 2 voor meer toelichting.

Op nationaal niveau heeft Nederland aanvullende doelen voor duurzame energie en energiebesparing geformuleerd, onder meer in het Energieakkoord dat doelen en maatregelen omvat tot 2020/2023 (Sociaal-Economische Raad, 2013).

De algemene doelstelling van het huidige energiebeleid luidt: Een internationaal concurrerende energievoorziening die betrouwbaar, veilig en duurzaam is. De directe uitgaven voor 'het bevorderen van een duurzame, betaalbare en betrouwbare energievoorziening' maken deel uit van de EZ-begroting en bedroegen in de periode 2006-2015 opgeteld circa € 11 miljard.[3] Dit betreft voor een groot deel instrumenten zoals subsidies voor duurzame energie.

Energiesubsidies zijn als uitgavenpost in de rijksbegroting opgenomen. Daarnaast zijn er ook 'belastinguitgaven' op het terrein van energie.
Belastinguitgaven zijn eigenlijk 'gederfde belastinginkomsten' en ze staan apart vermeld in de Miljoenennota. Met deze belastinguitgaven verleent het Rijk fiscale voordelen aan burgers, instellingen en bedrijven om ze tot bepaald gedrag aan te zetten, zoals energiebesparing.[4]

Van de lopende belastinguitgaven belasten dertien, met een financieel belang van € 5,6 miljard, mogelijk het milieu (Algemene Rekenkamer, 2015c). Een voorbeeld daarvan is de vrijstelling van accijns voor luchtvaartuigen: het kabinet raamde die voor 2014 op € 2.023 miljoen (Algemene Rekenkamer, 2015c). Ook de energiebelasting kent vrijstellingen die het milieu mogelijk belasten. Zo geeft het kabinet een vrijstelling voor de energiebelasting voor onder meer grootverbruikers. Deze vrijstellingen zijn geraamd op € 119 miljoen. Ter vergelijking: het kabinet gaf in datzelfde jaar € 988 miljoen uit aan het energiebeleid, waarvan € 852 miljoen aan de verduurzaming van de energievoorziening.

Internationale afspraken over afbouw milieubelastende subsidies

Het afbouwen van dit soort fiscale maatregelen is onderwerp van politiek debat op Europees en nationaal niveau. In september 2009 hebben de G20-landen afgesproken om dit soort milieubelastende regelingen gefaseerd af te schaffen (G20 Information Centre, 2009). Nederland maakt geen deel uit van de G20, maar heeft zich wel gecommitteerd aan de G20-afspraken. De Europese Commissie heeft in 2011 een stappenplan gepresenteerd, waarin ook stappen voor de afbouw van milieubelastende subsidies zijn opgenomen (Algemene Rekenkamer, 2015g). In juni 2015 heeft de staatssecretaris van Financiën herbevestigd in beginsel voor het afschaffen van milieuschadelijke subsidies te zijn (Financiën, 2015). De staatssecretaris stelt 'dat hiervoor een gemeenschappelijk Europees traject nodig is om de inventarisatie en uitfasering van milieuschadelijke subsidies tot stand te brengen en bij te dragen aan een level playing field. Hiermee wordt voorkomen dat de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven wordt aangetast.'

Naast de bovengenoemde beleidsdoelen kent het energiebeleid ook grote economische en financiële belangen:
- Aardolie, olieproducten en aardgas zijn verreweg de grootste handelsstromen in Nederland, zowel voor export als import.
- In 2013 droegen energiegerelateerde activiteiten voor 6,1% bij aan het bruto binnenlands product (Schoots & Hammingh, 2015).
- In 2013 maakten de energiegerelateerde inkomsten (aardgasbaten, energieaccijnzen en energiebelasting) 12% uit van de totale rijksbegroting (Schoots & Hammingh, 2015).

3
Inclusief inflatiecorrectie volgens de prijsontwikkeling van materiële overheidsconsumptie (IMOC).

4
Het financieel belang van alle belastinguitgaven was € 18,5 miljard in 2014 en daarmee een veelvoud van de Rijkssubsidies (in 2013 ruim het drievoudige). Van de 86 belastinguitgaven bleken 32 niet geëvalueerd. Van de 54 geëvalueerde belastinguitgaven zijn er zeventien mogelijk niet effectief (Algemene Rekenkamer, 2015c).

1.2 Recente ontwikkelingen en afspraken

In september 2013 hebben overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven het Energieakkoord gesloten. Daarin hebben zij afspraken gemaakt over het bereiken van een duurzamere energievoorziening in 2020 en 2023. Dit akkoord bevat afspraken over duurzame energie en energiebesparing, maar geen afspraak over CO_2-reductie.

Ook op het moment van deze publicatie is het energiebeleid een belangrijk onderwerp van debat in de politiek en maatschappij op allerlei niveaus, zowel mondiaal, EU als nationaal, zie figuur 2.

Op *mondiaal niveau* vinden in december 2015 in Parijs de klimaatonderhandelingen plaats. De nagestreefde uitkomst daarvan is een nieuw wereldwijd verdrag met klimaatdoelen voor 2050 en 2100.

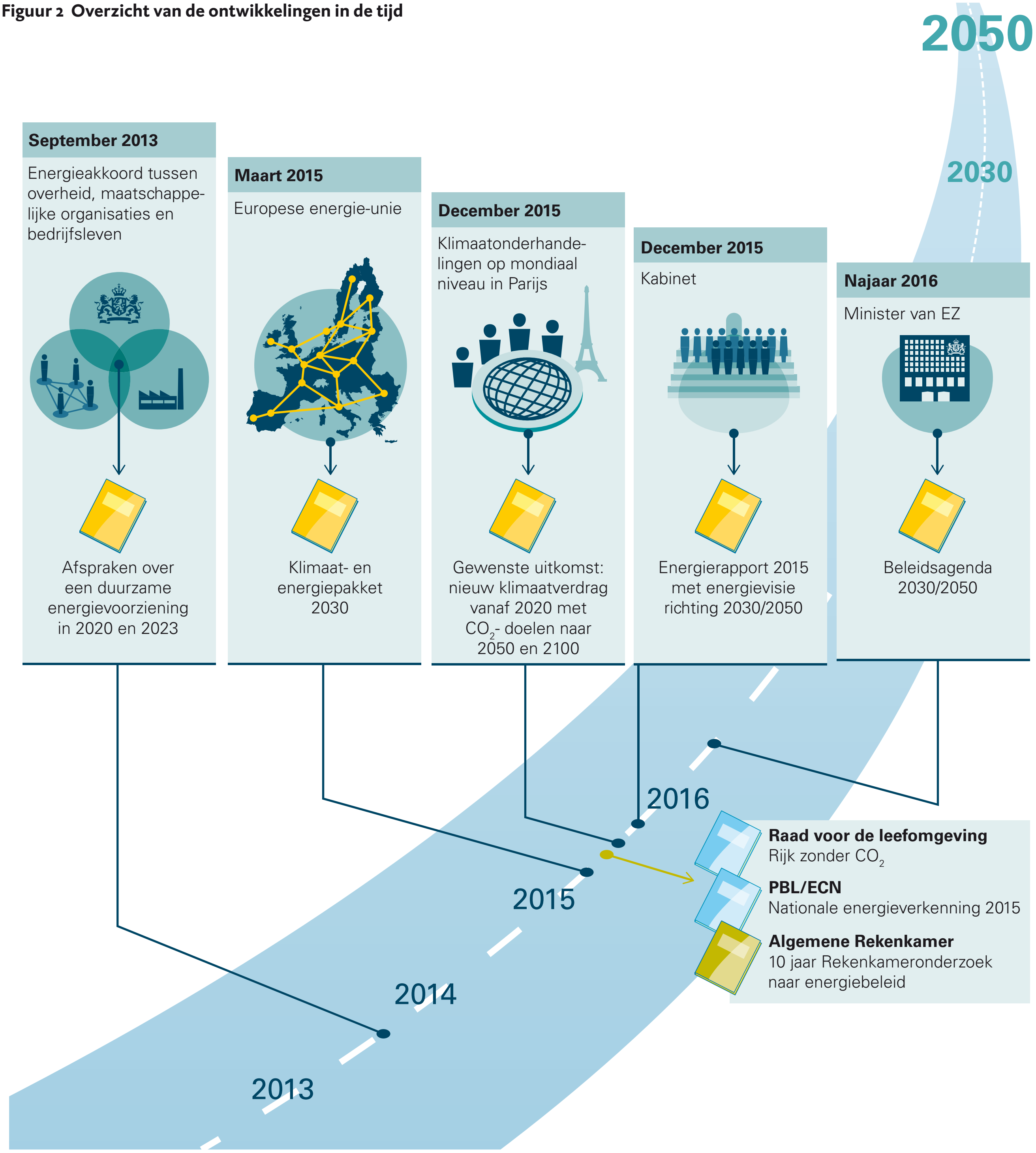
Op EU-*niveau* is de Europese Energie Unie opgericht en wordt het EU-klimaat- en energiepakket voor 2030 verder uitgewerkt. De EU heeft drie subdoelen afgesproken voor het jaar 2030:

- 40% daling van de uitstoot van broeikasgassen[5] ten opzichte van 1990 voor de EU als geheel;
- 27% duurzame energie in de EU;
- 27% energiebesparing in de EU.

De EU-doelen voor 2030 zijn (nog) niet vertaald in nationale doelen.

5
Verder in dit rapport spreken we enkel over het broeikasgas kooldioxide (CO_2), waarmee ook de andere broeikasgassen (methaan, distikstofoxide en de F-gassen) worden bedoeld. CO_2 heeft namelijk veruit het grootste aandeel in de totale uitstoot van broeikasgassen.

Figuur 2 Overzicht van de ontwikkelingen in de tijd



Op *nationaal niveau* hebben verschillende onderzoeks- en adviesorganen relevante publicaties opgeleverd, zoals:

- *Rijk zonder* CO_2, dat de aanzet biedt voor nationale besluitvorming (Raad voor de Leefomgeving, 2015);
- de *Nationale Energieverkenning* 2015 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN).

Ook kan de rechterlijke uitspraak in de klimaatzaak die Urgenda tegen de Nederlandse Staat heeft aangespannen, van wezenlijke invloed zijn op de verdere vormgeving van het energiebeleid. De rechter heeft de Nederlandse Staat een CO_2-reductie van 25% ten opzichte van 1990 opgelegd.

Eind december publiceert het kabinet het Energierapport 2015. Dat is voor het kabinet het startpunt voor een maatschappelijke dialoog over de oplossing van het energievraagstuk voor de middellange (2030), maar ook voor de lange termijn (2050). De uitkomsten van die maatschappelijke dialoog laat het kabinet neerslaan in een beleidsagenda die de minister van EZ in het najaar van 2016 presenteert (EZ, 2015b).

1.3 Reikwijdte en aanpak

Wij baseren onze observaties op een analyse van onze eigen publicaties op het terrein van energie. In totaal hebben wij hierover sinds 2006 twaalf rapporten gepubliceerd en ook hebben wij aandacht besteed aan het energiebeleid in twee reeksen van jaarlijks terugkerende publicaties[6] (zie bijlage 1 voor een overzicht). Wij zijn in onze analyse nagegaan of bepaalde bevindingen in verschillende rapporten terugkomen om zo de sterke punten en verbeterpunten in het energiebeleid van de minister van EZ te identificeren.

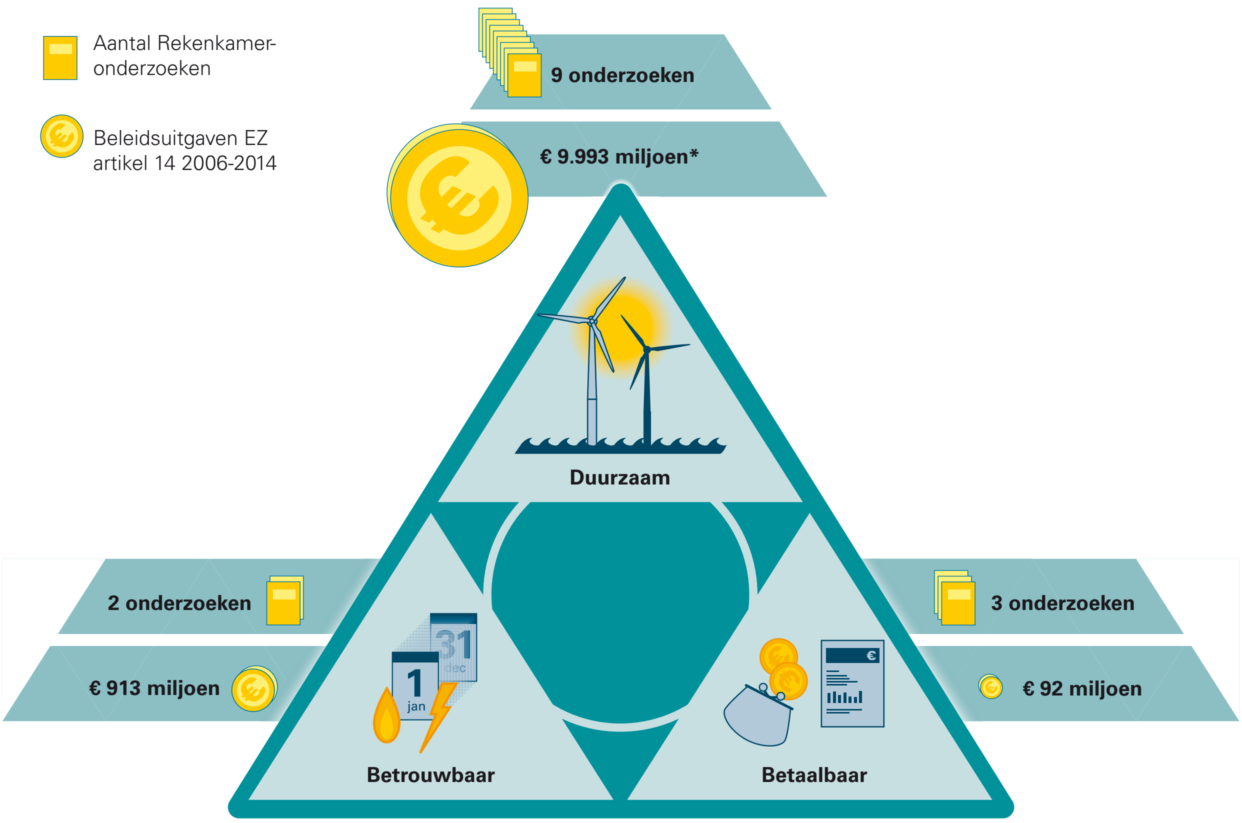
De geselecteerde onderzoeken bestrijken het *gehele* begrotingsartikel van het energiebeleid[7] en dus *alle drie* de beleidsdoelen van het energiebeleid: betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid. Wel hebben we vooral aandacht besteed aan de verduurzaming van de energievoorziening. De verklaring daarvoor is dat we onze onderzoeksonderwerpen selecteren op grond van risicoanalyses. Daarnaast speelt het financieel belang een rol in de onderwerpkeuze. Het grootste deel (91%) van de begrotingsuitgaven voor energie (artikel 14) in de periode 2006-2014 is namelijk aangewend voor verduurzaming, zie figuur 3.[8]

6
Dit betreffen onze jaarlijkse verantwoordingsonderzoeken en onze jaarlijkse begrotingsbrieven.

7
Dit betreft begrotingsartikel 14 *Een doelmatige en duurzame energievoorziening* van hoofdstuk XIII (Ministerie van Economische Zaken) van de rijksbegroting.

8
De gederfde belastinginkomsten uit fiscale stimuleringsmaatregelen van elektrische auto's en overige energiegerelateerde belastinguitgaven (zie paragraaf 1.1) zijn niet in figuur 3 vermeld.

Figuur 3 De cumulatieve uitgaven aan het energiebeleid tussen 2006 en 2014 en onze rapporten per beleidsdoel



* Waarvan EIA € 1.190 miljoen

Joris Fiselier *Infographics*

We richten onze analyse op het Ministerie van EZ en het begrotingsartikel energie. Dit betekent dat wij het klimaatbeleid van de minister van Infrastructuur en Milieu en beleid van de minister van Financiën er alleen bij betrekken als dat een direct raakvlak heeft met het energiebeleid. Concreet: de CO_2-emissiehandel, stimuleringsmaatregelen voor elektrische auto's en staatsdeelnemingenbeleid voor Gasunie, Energiebeheer Nederland (EBN) en TenneT. De inkomsten op het energieartikel op de begroting van de minister van EZ waren voor het overgrote deel afkomstig uit aardgasbaten.[9] Voor de periode 2006-2014 was dat 98% van de € 98 miljard aan inkomsten.
De energievoorziening kent verschillende energiedragers en energietoepassingen. Naast aardolie, kolen, gas en elektriciteit is ook warmte een energiedrager. Het gebruik van restwarmte uit de industrie en de aanleg van collectieve (duurzame) warmtenetten gebeurt vooralsnog op relatief kleine schaal.[10] Wij hebben in het tijdsbestek van 2006-2015 geen onderzoek gedaan naar de warmtevoorziening.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we onze belangrijkste overkoepelende observaties uit tien jaar rekenkameronderzoek en onze aandachtspunten voor het verder vormgeven, uitvoeren en controleren van het nationale energiebeleid. Hoofdstuk 3 omvat de bestuurlijke reactie van de minister van EZ op ons rapport en ons nawoord.
In de hoofdstukken 4 tot en met 6 gaan we dieper in op onze observaties. In hoofdstuk 4 doen we dat voor de voorbereiding en onderbouwing van het energiebeleid. In hoofdstuk 5 gaan we in op de uitvoering en werking van het energiebeleid, waarbij we in het bijzonder aandacht besteden aan de instrumenten voor verduurzaming. In hoofdstuk 6 komt het toezicht op de uitvoering van het energiebeleid aan bod.

9
In 2014 heeft de Algemene Rekenkamer ook een rapport uitgebracht over de besteding van aardgasbaten. Dat rapport hebben we niet in dit onderzoek betrokken. Dat onderzoek ging vooral in op de aanwending van en verantwoording over inkomsten en niet op aardgaswinning als onderdeel van energievoorzieningsbeleid.

10
Het aandeel van de collectieve warmtevoorziening in de totale warmtevraag van huishoudens en industrie lag in 2013 in Nederland op 2% (Schoots & Hamming, 2015).

2 Observaties en aandachtspunten

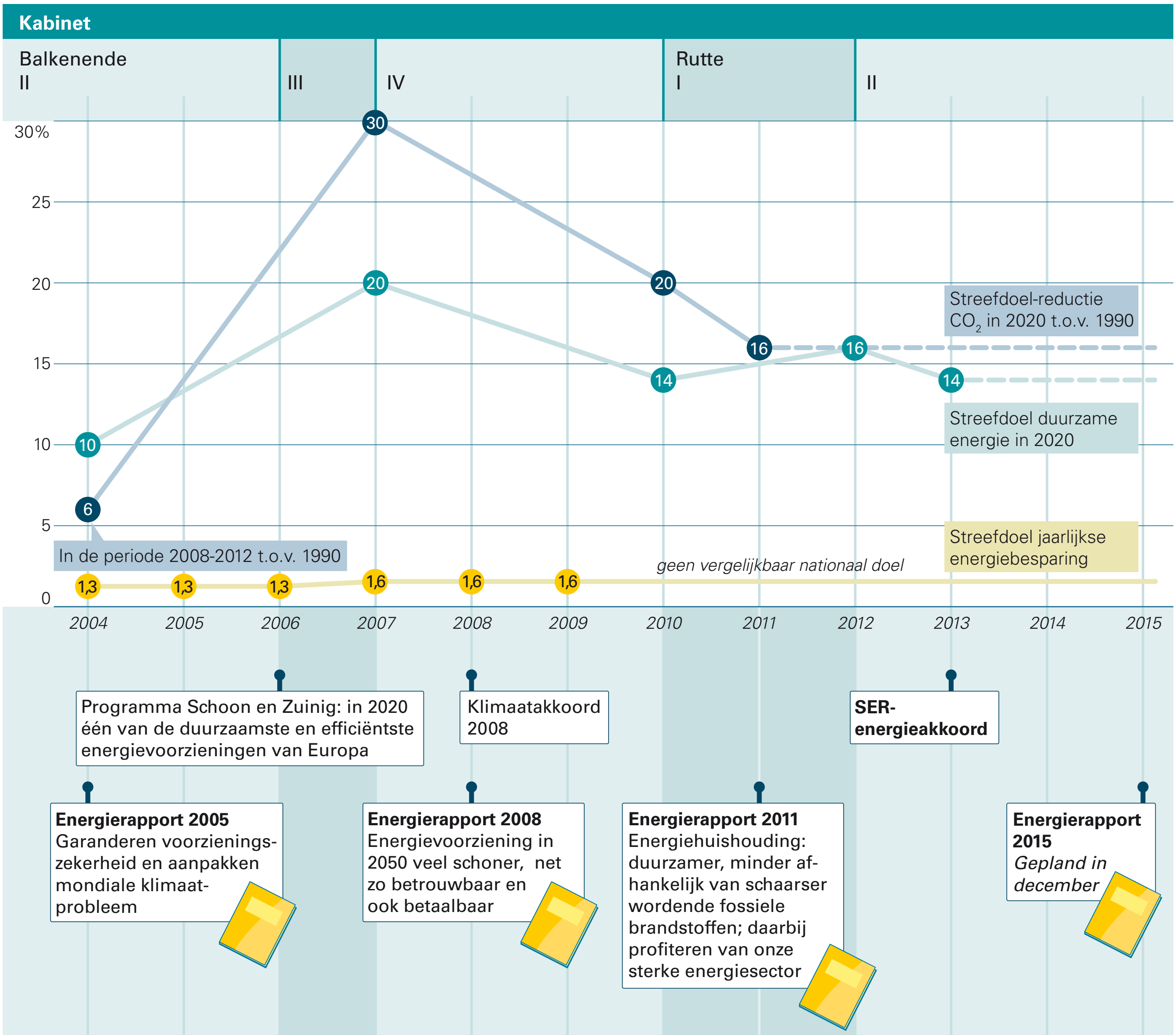
Als we terugkijken op tien jaar energiebeleid, zien we dat het beleid niet wezenlijk verandert, maar dat verschillende kabinetten wel steeds andere accenten leggen. Ook zien we dat de resultaten voor betaalbaarheid en betrouwbaarheid (redelijk) goed zijn, maar dat de doelrealisatie voor duurzaamheid tot op heden achter is gebleven. Uit onze onderzoeken blijkt dat het gebrek aan samenhang en prioritering tussen de drie beleidsdoelen een rol heeft gespeeld. Die drie doelen zijn niet altijd met elkaar te verenigen. Het optimaliseren van de een kan ten koste gaan van de andere twee. Dat kan onbedoeld zijn, of een weloverwogen keuze. Die keuze is uiteraard aan de politiek, maar de afwegingen zijn niet altijd even transparant. Dit zou wel het geval moeten zijn om zowel het parlement als de samenleving goed te kunnen informeren over de gevolgen van de keuzes in het energiebeleid. We zien echter ook positieve punten: in het stimuleren van de opwekking van duurzame energie hebben de verschillende kabinetten van eerdere tekortkomingen geleerd. Ook stellen diverse kabinetten zich proactief op in de Europese beleidsvorming op energieterrein.

2.1 Accenten in het energiebeleid wisselen per kabinet

Van oudsher is er sterke overheidsbemoeienis met de productie, het transport en de levering van elektriciteit en gas in Nederland. Aanvankelijk waren energiebedrijven namelijk volledig in handen van gemeenten en provincies. Het totale elektriciteits-, gas- en warmtenetwerk is niet als geheel ontworpen, maar geleidelijk ontstaan. In de jaren tachtig omarmden de verschillende EU-lidstaten de gedachte van liberalisering en privatisering van de energiesector, waarna de inrichting van de energievoorziening dienovereenkomstig is veranderd (Algemene Rekenkamer, 2015b). Dit werd in de jaren negentig bekrachtigd in het Europese beleid voor liberalisering en privatisering.
Tijdens de introductie van marktwerking in deze periode lag het accent in het beleid sterk op een betaalbare energievoorziening. Marktwerking leidt tot concurrentie en daarmee tot efficiency en een lagere energierekening voor de afnemers, zo was de gedachte.[11]
Sinds de jaren negentig is ook de verduurzaming van de energievoorziening steeds belangrijker geworden: in 1990 verscheen er een eerste kabinetsnota over energiebesparing. Ook in de afgelopen tien jaar hebben diverse kabinetten duurzaamheidsdoelen gesteld zoals reductie van CO_2-emissies, opwekking van meer duurzame energie en energiebesparing.
Figuur 4 op de volgende pagina geeft per kabinet de belangrijkste mijlpalen en accenten in het beleid weer.

11
Op grond van EU-regelgeving voor een ‘interne markt’ is de functie van transport van elektriciteit en gas gescheiden van de overige functies in de energievoorziening (productie, levering en handel).

Figuur 4 Elk kabinet legt andere accenten in het energiebeleid



Joris Fiselier *Infographics*

Sinds 2005 publiceert de minister van EZ elke drie tot vier jaar een beleidsvisie: het zogenaamde Energierapport. Uit de verschillende energierapporten blijkt dat het overkoepelende beleid niet wezenlijk verandert, maar de accenten wel:

- Uit het Energierapport 2008 blijkt dat het kabinet streeft naar een veel schonere energiehuishouding, mits die net zo betaalbaar en betrouwbaar is en er ligt een groot accent op energie-innovatie.
- Uit het Energierapport 2011 blijkt dat het kabinet ook veel aandacht besteedt aan het profiteren van een sterke energiesector. Duurzame energie is in het energierapport 2011 belangrijk, maar de minister van EZ wijst er wel op dat een overhaaste inzet leidt tot onnodig hoge maatschappelijke kosten (EZ, 2014).

2.2 Doelrealisatie energiebeleid blijft deels achter bij ambitie

De doelen betaalbaarheid en betrouwbaarheid van de energievoorziening zijn niet kwantitatief uitgewerkt in concrete en meetbare indicatoren. De resultaten van het gevoerde beleid zijn daardoor lastig te bepalen. Maar zoals uit het vervolg blijkt, lijkt de energievoorziening in Nederland in vergelijking tot andere Europese lidstaten

betrouwbaar (het aspect leveringszekerheid) en redelijk betaalbaar. De verduurzaming van de energievoorziening kent wel concrete en meetbare nationale en Europese doelen, maar blijkt nog een lange weg te gaan te hebben.

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid van de energievoorziening bestaat uit de aspecten leveringszekerheid en voorzieningszekerheid. Wat betreft de leveringszekerheid lag die voor het elektriciteitsnet op 99,996%, oftewel de elektriciteitslevering was in 99,996% van de tijd beschikbaar (Movares Nederland B.V., 2015). In vergelijking met de ons omringende Europese landen scoort Nederland hoog.[12] Ook de leveringszekerheid van de gaslevering scoort goed, hoewel de gemiddelde uitvalduur de afgelopen jaren wel is gestegen van 23 seconden in 2008 naar drie minuten in 2014 (Movares Nederland B.V., 2015).

De voorzieningszekerheid is de mate van langetermijnbeschikbaarheid van energiebronnen (EZ, 2008). Die wordt onder meer bepaald door de omvang van de mondiale energiereserves in relatie tot de productiecapaciteit, het verbruik en de geografische spreiding. Door de bronnen voor energievoorziening zoveel mogelijk te spreiden over verschillende energiedragers en landen van oorsprong, hebben kabinetten de voorzieningszekerheid willen waarborgen. Wij hebben in eerder onderzoek niet vastgesteld hoe doeltreffend dat beleid is.

Betaalbaarheid

Het beeld dat energie in Nederland redelijk betaalbaar is, blijkt uit een Europese vergelijking van energieprijzen (inclusief belastingen en heffingen). Nederland heeft een lage gemiddelde elektriciteitsprijs voor industriële afnemers: 26% onder het EU-gemiddelde in 2015. Voor huishoudens zit Nederland 6% onder het EU-gemiddelde. Ook de gasprijs was in 2015 voor Nederlandse industriële afnemers in EU-verband relatief laag: 7% onder het EU-gemiddelde. Nederlandse huishoudens kennen echter een relatief hoge gasprijs: 15% boven het EU-gemiddelde (Eurostat, 2015; eigen berekening).

De trend is dat het gemiddelde huishouden[13] steeds meer zal gaan betalen voor de opslag op zijn energierekening (Algemene Rekenkamer, 2015e). Zo constateerden we in ons onderzoek naar de SDE+ dat als het beleid van mei 2014 ongewijzigd zou blijven, de opslag op het energietarief al zou stijgen van € 20 per jaar in 2015 naar € 123 per jaar in 2020.[14] Een extra subsidie-impuls, ons inziens nodig om het doel in 2020 met de SDE+ te halen, zal de opslag op het energietarief verhogen. In ons rapport berekenden wij dat de opslag dan zou stijgen naar € 229 per jaar. De minister van EZ gaat momenteel uit van een stijgende opslag van € 213 in 2020 om het doel van 14% te halen. Het verschil van € 16 ten opzichte van die € 229 wordt veroorzaakt doordat wij er in onze berekening vanuit zijn gegaan dat duurdere wind-op-zee projecten meer en eerder aanbesteed worden.[15]

Duurzaamheid

Er zijn momenteel drie belangrijke duurzaamheidsdoelen voor energie:

- opwekking van meer duurzame energie;
- CO_2-reductie;
- energiebesparing.

Figuur 5 op de volgende pagina toont de beoogde streefwaarden per doel van verschillende kabinetten (de grijze en oranje lijnen), de realisatiecijfers en de prognoses tot en met 2020.

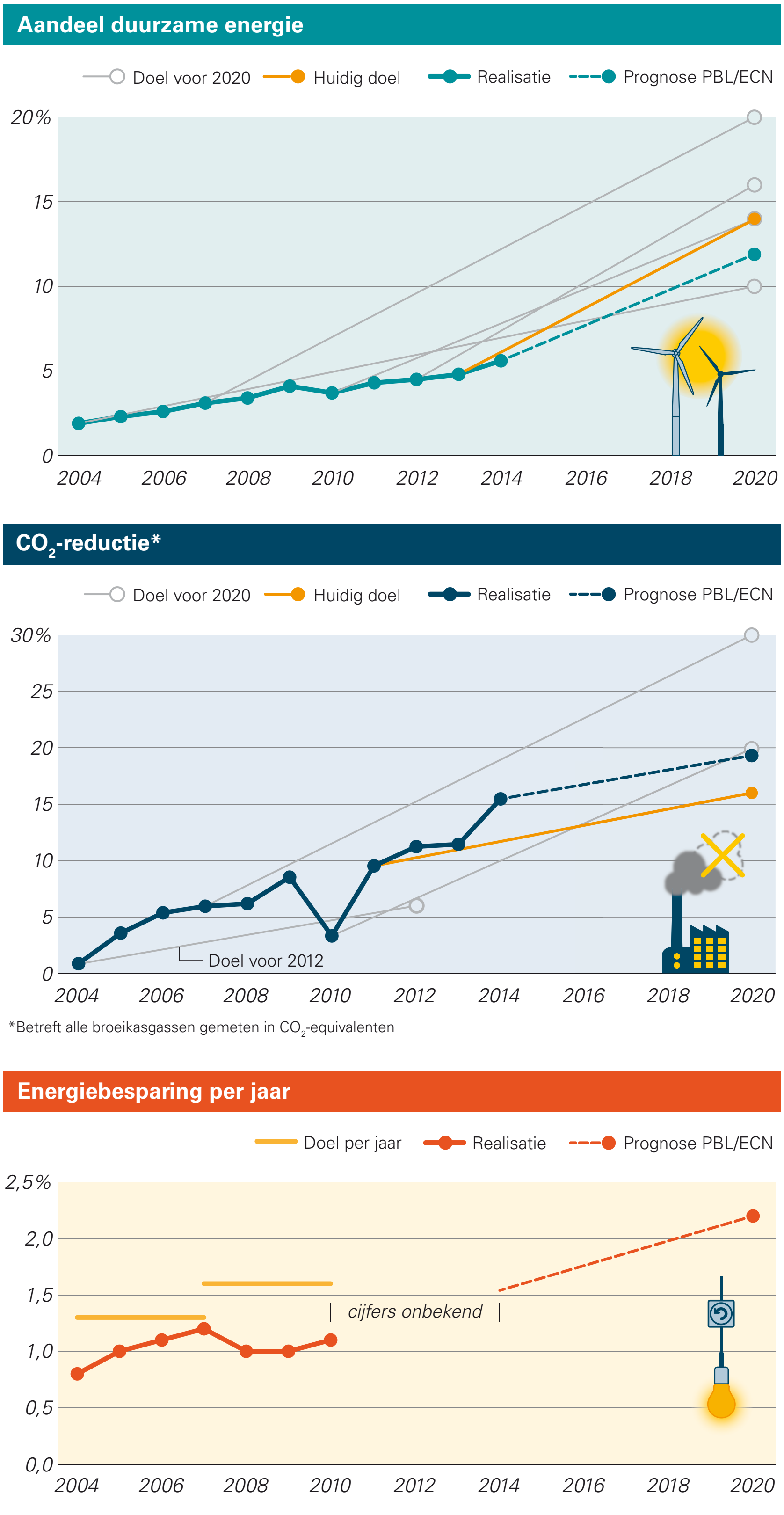
12
De gemiddelde uitvalduur van het elektriciteitsnet in Nederland betrof twintig minuten. Alleen Duitsland presteert iets beter met een vijfjarig gemiddelde van zeventien minuten uitval. In landen als Engeland en Frankrijk bedraagt de jaarlijkse gemiddelde uitvalduur meer dan 70 minuten (Council of European Energy Regulators, 2014).

13
Een gemiddeld huishouden bestaat uit 2,2 personen met een jaarverbruik van 1.600 m^3 gas en 3.500 kWh elektriciteit.

14
In de Nationale energieverkenning 2015 gaan ECN en PBL uit van een stijgende opslag duurzame energie naar € 163 per gemiddeld huishouden in 2020 inclusief BTW (€ 135 exclusief BTW). De berekening in de Nationale Energieverkenning 2015 gaat ook uit van veranderingen in het jaarlijks elektriciteits- en gasgebruik als gevolg van energiebesparing bij consumenten.

15
Beide berekeningen (€ 229 en € 213) gaan uit van een gelijkblijvend gemiddeld jaarverbruik: 1.600 m3 gas en 3.500 kWh elektriciteit voor een gemiddeld huishouden (2,2 personen).

Figuur 5 Duurzaamheidsdoelen: ambitie, realisatie en prognose 2004-2020



Voor het doel van energiebesparing gaan wij uit van het nationale doel gemeten volgens het Nederlands Protocol Monitoring Energiebesparing (gemeten naar primaire energie). Daarnaast heeft Nederland 2 andere doelen. De doelen zijn niet onderling vergelijkbaar, zie begrippenlijst in bijlage.

Bronnen bij figuur 5:

- Doelen afkomstig uit Energierapporten/regeerakkoorden/SER-Energieakkoord/Algemene Rekenkamer 2011.
- Realisaties afkomstig van Centraal Bureau voor de Statistiek (2015) en Gerdes & Boonekamp (2012) en prognoses van de onderzoeksinstituten ECN/PBL (Schoots & Hammingh, 2015).

Uit figuur 5 blijkt dat de realisatie van minimaal twee duurzaamheidsdoelen al een decennium lang achterloopt bij de ambities van de verschillende kabinetten. Van alle 28 lidstaten is Nederland nog het verst verwijderd van het nationale doel voor duurzame energie (Algemene Rekenkamer, 2015e). Voor de andere twee doelen is het beeld echter genuanceerder en afhankelijk van het doel waartegen de realisatie wordt afgemeten. Hieronder volgt een toelichting per duurzaamheidsdoel:

1. Het tussendoel van 5% duurzame energie in 2010 is niet gehaald.[16] Aanvankelijk werd het doel voor duurzame energie steeds ambitieuzer (20% in 2020), maar later is dit doel enkele malen bijgesteld. De recentste bijstelling was in 2013 en stelde het doel op 14%. In de afgelopen vijf jaar blijkt uit diverse studies dat het beleid naar verwachting niet voldoende zal zijn om het (fluctuerende) doel in 2020 te halen (Daniels & Kruitwagen, 2010; Verdonk & Wetzels, 2012; Hekkenberg & Verdonk, 2014; Schoots & Hammingh, 2015). In 2014 ligt het aandeel duurzame energie op 5,6% en naar verwachting komt het aandeel in 2020 uit op 11,9%.
2. De Nederlandse Kyoto-doelstelling voor CO_2-reductie was 6% minder uitstoot in de periode 2008-2012 ten opzichte van het basisjaar 1990. Dit doel heeft Nederland in 2012 gehaald (6,4% minder). Dit is hoogstwaarschijnlijk voor een deel te verklaren door de teruglopende economische activiteiten van de jaren ervoor (Planbureau voor de Leefomgeving, 2013). In 2014 is de procentuele daling 15% ten opzichte van 1990. Volgens recente berekeningen blijkt dat Nederland in 2020 met het huidige beleid op een reductie van 19% uitkomt (Schoots & Hammingh, 2015). Nederland haalt daarmee de nationaal bindende doelstelling die in EU-verband is afgesproken.[17]
3. De jaarlijkse energiebesparing blijft ongeveer op hetzelfde niveau steken. Er zijn (nog) geen realisatiegegevens bekend over 2011 en de daaropvolgende jaren. Het nationale jaarlijkse besparingsdoel uit het programma Schoon en Zuinig wordt volgens recente ramingen in 2020 voor het eerst gehaald, evenals het in EU-verband afgesproken Nederlandse energiebesparingsdoel (EU-richtlijn energie-efficiëntie) van 31,5% in de periode 2014-2020. De extra afgesproken doelen over energiebesparing in het Energieakkoord voor 2020 blijven buiten bereik (Schoots & Hammingh, 2015).[18]

2.3 Beperkte samenhang in energiebeleid

Uit de vorige paragraaf blijkt dat de resultaten voor betrouwbaarheid en betaalbaarheid (redelijk) hoog scoren, maar dat de gewenste verduurzaming tot op heden is achtergebleven. Op grond van onze reeks rapporten komen wij tot verschillende observaties die dit helpen verklaren.

We constateren allereerst dat het heeft ontbroken aan een samenhangende benadering in de fase waarin beleid wordt voorbereid, onderbouwd en vastgesteld. Daarmee bedoelen we een benadering waarin de beleidsdoelen expliciet integraal tegen elkaar afgewogen worden. Naast het gebrek aan een afweging tussen de drie hoofddoelen van het energiebeleid, ontbreekt ook een expliciete afweging tussen subdoelen zoals tussen duurzame energie en CO_2-reductie. Dit heeft gevolgen voor de werking van het beleid. Een substantieel deel van de instrumenten voor verduurzaming van het energiebeleid werkt onvoldoende doelmatig en/of doeltreffend. We zien echter wel dat hier geleerd wordt van ervaringen met subsidieregelingen voor duurzame energie. Het gebrek aan een samenhangende benadering van het energievraagstuk lijkt, ten slotte, ook een rol te spelen in de kwaliteit van het toezicht.

16
Dit tussendoel werd in 2007 verlaten door in de beleidsagenda ‘Schoon en Zuinig’ de nadruk te leggen op 10% duurzame energie in 2020.

17
Die 19% is onder het doel van 25% reductie ten opzichte van 1990 dat de rechter, in het licht van de wereldwijd onderschreven doelstelling van maximaal twee graden opwarming van de aarde en de daarbij behorende emissiereducties, de Nederlandse Staat in juni 2015 heeft opgelegd.

18
Zie de begrippenlijst in bijlage 2 voor meer uitleg over de energiebesparingsdoelen.

Het nastreven van de drie beleidsdoelen is 'evenwichtskunst' zoals de minister van EZ al in 2008 schreef (EZ, 2008). De beleidsdoelen zijn namelijk niet altijd met elkaar te verenigen: optimaliseren van het een kan soms ten koste gaan van (een van) het andere. Er kunnen echter ook synergiën optreden. Zo kan meer duurzame energie er tegelijkertijd voor zorgen dat Nederland minder afhankelijk wordt van de import van fossiele brandstoffen. Transparantie van de gemaakte keuzes is belangrijk: welke kosten en baten komen op welke termijn bij welke partijen te liggen?

In de volgende drie paragrafen werken wij onze hoofdboodschap uit voor de beleidsvoorbereiding, uitvoering en het toezicht daarop. Elke concluderende paragraaf sluiten we af met een aantal aandachtspunten.

2.3.1 Beleidsvoorbereiding mist samenhang, transparante prioritering en onderbouwing

Er blijkt weinig samenhang tussen en prioritering van de verschillende onderdelen van het beleid te zijn. Zo constateren wij in verschillende onderzoeken dat de expliciete afweging tussen de verschillende beleidsdoelen ontbreekt. Daardoor is vaak niet duidelijk of een doel ten koste gaat van een ander doel of dat er synergie is. De consequenties voor de andere beleidsdoelen worden niet (kwantitatief) uitgewerkt en voor het voetlicht gebracht. Een concreet voorbeeld is de gasrotondestrategie: voorafgaand aan de goedkeuring van forse investeringen van staatsdeelneming Gasunie zijn geen gedegen analyses van alternatieven, kosten en baten uitgevoerd door de betrokken ministeries. Daarmee is in feite het beleidsdoel betrouwbaarheid niet goed afgewogen tegen dat van betaalbaarheid. Ook is het beleid in de uitwerking soms strijdig met andere onderdelen van het energiebeleid. Zo kunnen investeringen in de verduurzaming van de energievoorziening de betaalbaarheid en de betrouwbaarheid (op termijn) verminderen als niet tijdig wordt voorzien in voldoende reservecapaciteit of een betere afstemming tussen vraag en aanbod van energie.

Binnen het doel van duurzaamheid ontbreekt ook een heldere prioritering van de subdoelen duurzame energie en CO_2-reductie. Deze subdoelen zijn nu niet altijd complementair. Een concreet voorbeeld is het Europese systeem voor emissiehandel. Dat zorgde er namelijk voor dat nationale subsidies voor duurzame elektriciteit en elektriciteitsbesparing minder doeltreffend werden vanuit het oogpunt van CO_2-reductie. Het is daarom nodig dat het kabinet het energievraagstuk op hoofdlijnen beschouwt, bepaalt hoe de verschillende beleidsdoelen en -instrumenten zich tot elkaar verhouden en bepaalt in hoeverre een instrument de doelmatigheid of doeltreffendheid van andere beleidsinstrumenten binnen het energiebeleid mag beperken. Daardoor kan voorkomen worden dat achteraf blijkt dat het beleid niet complementair is of dat ongewenste neveneffecten zich op een ander terrein of op een later moment manifesteren. Zo bleek het stimuleren van bijstook van biomassa een verslechtering van de luchtkwaliteit te veroorzaken.

Ook constateren we dat het beleid niet altijd goed onderbouwd is en dat gedegen kosten-batenafwegingen en concrete meetbare tussendoelen ontbreken. Het ontbreken van tussendoelen maakt het lastig te beoordelen of de financiële middelen die voor het instrument uitgetrokken zijn, voldoende zullen zijn voor het realiseren van het einddoel. Concreet voorbeeld is dat wij meerdere jaren hebben geconcludeerd dat de minister van EZ in zijn begrotingen niet onderbouwt hoe verschillende uitgaven vanuit het energiebeleid precies bijdragen aan het bereiken van de doelstelling voor het

aandeel duurzame energie in 2020. Ook jaarverslagen van de minister van EZ maken dit niet helder.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de betaalbaarheid van de energievoorziening wedijvert met de duurzaamheid en betrouwbaarheid, zonder dat de weging van die belangen en/of de consequenties van die weging transparant waren. De verdeling van emissierechten en de vrijstelling van energiebelasting voor grote bedrijven zijn twee concrete voorbeelden van maatregelen waarbij sterk rekening is gehouden met de concurrentiekracht van bedrijven (aspect van betaalbaarheid) zonder dat de afweging van duurzaamheid en betrouwbaarheid transparant was.

We zien echter ook positieve punten in de beleidsvoorbereiding. We constateren dat de achtereenvolgende kabinetten zich actief hebben opgesteld in de Europese beleidsvoorbereiding. Dit is belangrijk omdat het nationale beleid stevig is ingebed in het EU-energiebeleid en dus ook op dat niveau samenhang vereist is. Zo hebben kabinetten zich ingespannen voor harmonisatie van het subsidiebeleid voor duurzame energie en een gelijker speelveld voor de gehele Europese industrie waarmee de Nederlandse industrie concurreert.

Hoofdstuk 4 gaat nader in op de beleidsvoorbereiding.

Aandachtspunten voor de minister van EZ voor de toekomstige dialoog en beleidsagenda om de samenhang in de beleidsvoorbereiding te verbeteren:

- Het operationaliseren van de beleidsdoelen betaalbaarheid en betrouwbaarheid in concrete en meetbare indicatoren. Het beleidsdoel duurzaamheid kent reeds concrete en meetbare indicatoren.
- Het transparant afwegen van de geoperationaliseerde (sub)beleidsdoelen. We adviseren voorafgaand aan deze afwegingen de verschillende uitruilmechanismes en synergiën in het beleid systematisch in kaart te (laten) brengen.
- Het benoemen van tussendoelen op weg naar 2050, de verschillende instrumenten en een inschatting van de verwachte (rijks)uitgaven die daarvoor nodig zijn.
- Het helder communiceren over de beoogde gevolgen van gekozen beleidsinstrumenten voor alle (sub)doelen en over de onzekerheden in de gemaakte keuzes.
- Het blijven werken aan verbetering van de samenhang in het EU-beleid.

2.3.2 Duurzaamheidsbeleid moet doelmatig en doeltreffend; bijsturing blijft (lang) uit

De ingezette beleidsinstrumenten voor verduurzaming, waarvan wij in de afgelopen jaren een substantieel deel hebben onderzocht, zijn onvoldoende doeltreffend en doelmatig geweest. Wij vinden verklaringen daarvoor in:

- onvoldoende samenhang en onderbouwing vooraf;
- de keuze voor veelal vrijblijvende instrumenten op het terrein van energiebesparing en;
- het gebrek aan bijsturing van het beleid bij tegenvallende resultaten.

Diverse kabinetten bleven inzetten op ‘zachte’ instrumenten voor energiebesparing. In de praktijk waren die onvoldoende doeltreffend en doelmatig. Een concreet voorbeeld hiervan is het convenant Benchmarking voor de energie-intensieve industrie dat in sideletters steeds minder bindend is geworden. Vooral in de energie-intensieve industrie, verantwoordelijk voor 80% van het energiegebruik in de industriesector, heeft het beleid in de periode 1995-2008 weinig opgeleverd.

In vijf onderzoeken zien we dat kritische signalen over achterblijvende doelrealisatie niet of pas laat leidden tot bijvoorbeeld een verlaging van de doelen of een verhoging van het budget. De verschillende ministers van EZ hielden vast aan het gunstigste scenario, ook als monitoring en de uitkomsten van onderzoeken een ander beeld opriepen.

We zien ook positieve punten: diverse kabinetten hebben lerend vermogen getoond. De huidige SDE+-regeling om de opwekking van duurzame energie te stimuleren, is goed doordacht. Verbeteringen zijn doorgevoerd naar aanleiding van tekortkomingen in het financieel beheer en de doelmatigheid van de vorige regelingen.

Hoofdstuk 5 gaat nader in op de werking van het duurzaamheidsbeleid.

Aandachtspunten voor de minister van EZ om de uitvoering van beleid doeltreffender en doelmatiger te maken:

- Het waarborgen van een goede monitoring en het tijdig bijsturen van het beleid indien (blijvende) kritische signalen uit monitoring en evaluaties daar aanleiding toe geven. Bijstellen kan door ambities of budget aan te passen.
- Het oog houden voor de juiste mix van stimulerende, kaderstellende en meer bindende instrumenten die nodig is om met redelijke zekerheid de gestelde doelen binnen de beschikbare tijd te realiseren. Het verdient aanbeveling om vaker voor instrumenten met een minder vrijblijvend karakter te kiezen. Dit geldt specifiek voor energiebesparing.

2.3.3 Verantwoording bemoeilijkt door gebrek aan samenhang en prioritering

Het gebrek aan samenhang en prioritering tussen de drie beleidsdoelen in de beleidsvoorbereiding maakt, ten slotte, ook het toezicht op de energiesector lastig. De externe toezichthouder Autoriteit Consument en Markt (ACM)[19] richt zich primair op betaalbaarheid en betrouwbaarheid. ACM heeft echter moeite om haar wettelijke regulerings- en toezichttaak goed in te vullen. Zo liep het reguleringsproces in het verleden twee keer vast en zijn de open normen in het huidige toezicht niet richtinggevend. De minister van EZ voelde zich bij het vastlopen van het reguleringsproces genoodzaakt om in te grijpen in de regulering, maar deed dit zonder de belangenafweging transparant te maken. Dit heeft mogelijk langdurig nadelige effecten gehad op de tariefregulering en de tarieven die afnemers betalen.
Doordat het netbeheer sterk verbonden is met andere onderdelen van het energiebeleid, raakt ACM als externe toezichthouder regelmatig de drie beleidsdoelen. In hoeverre mogen netbeheerders investeringen doorberekenen die nodig zijn om zich voor te bereiden op de toename van duurzame energie? Hoe sterk mag de betaalbaarheid (energierekening) onder druk komen te staan om investeringen in de betrouwbaarheid (levering) van de energie te waarborgen? We constateren dat het toezicht door ACM zich, vanuit de historie en de wetgeving, in opzet vooral richt op het bewaken van de betaalbaarheid. ACM houdt ook toezicht op de betrouwbaarheid, maar dit toezicht is niet altijd sluitend. Wij zagen dat ACM bij het toezicht op investeringen van netbeheerders sterk leunt op de voornemens en expertise van de sector (*high trust*-benadering). Het is ook een bewuste keuze van de minister van EZ geweest om 'open normen' voor dit toezicht te formuleren. Dit maakt het toezicht voor ACM moeilijker.

Tot slot blijkt ook bij toezicht dat binnen ministeries zelf neergelegd is, dat het in de praktijk lastig is om de samenhang te bewaken of kritisch tegenwicht te bieden aan de voornemens van staatsdeelnemingen.

19
Wij spreken in dit rapport over ACM; ook waar het in het verleden nog de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) betrof (tot 1 april 2013).

Het bewaken van de duurzaamheidsdoelen, zoals in paragraaf 2.2 genoemd, is niet toegewezen aan ACM of een andere externe toezichthouder. Het is primair aan de minister van EZ om het realiseren van de duurzaamheidsdoelen en daarbij de samenhang en de beoogde prioritering tussen de doelen te bewaken.
Hierover verantwoordt de minister zich aan het parlement met beleidsinformatie.
Wij hebben meermaals vastgesteld dat die informatie beperkingen kent en verbetering behoeft.

Hoofdstuk 6 gaat nader in op het toezicht.

Aandachtspunt voor de minister van EZ voor het bewaken van een samenhangende uitvoering en verantwoording:

- Het bewaken van de samenhangende uitvoering van de verschillende energiebeleidsdoelen en adequate verantwoording over het realiseren van de beleidsdoelen en de onderlinge samenhang. Op deze manier kan de Kamer haar controlerende taak goed waarmaken.

3 Reactie minister van EZ en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van EZ heeft op 2 december 2015 gereageerd op ons onderzoek. Hieronder volgt een samenvatting van zijn reactie en ons nawoord daarbij. De integrale reactie van de minister is te raadplegen op onze website, www.rekenkamer.nl.

3.1 Reactie minister van EZ

De minister van EZ onderstreept het belang van samenhang in het energiebeleid tussen 'betrouwbaar', 'betaalbaar' en 'duurzaam'. Hij geeft aan dat hij deze samenhang samen met allerlei partijen uit de samenleving heeft gezocht bij de totstandkoming van het Energieakkoord en dat die samenhang centraal zal staan in het aanstaande Energierapport en de daaropvolgende energiedialoog.

De minister herkent zich in de geschetste prestaties van zijn energiebeleid. Maar hij stelt dat hij ten aanzien van de in EU-verband afgesproken doelen op koers ligt wat betreft CO_2-reductie en energiebesparing. Ook de doelstelling voor hernieuwbare energie in 2020 is haalbaar met de recent door hem aangekondigde extra maatregelen. Hij beschouwt de nadruk die wij in het rapport leggen op duurzaamheid, als een steun in de rug voor de ambitie die het kabinet heeft om in 2050 in internationaal verband een volledig duurzame energiehuishouding te realiseren.

De minister vindt dat ons rapport onvoldoende rekenschap geeft van de Europese context van het energiebeleid. Hij noemt als voorbeeld de wisselwerking tussen subsidiëring van hernieuwbare elektriciteit en de CO_2-emissiehandel. Hij onderkent dat die wisselwerking er is, maar hij is op dit moment gehouden aan het realiseren van afzonderlijke doelen voor CO_2-reductie, hernieuwbare energie en energiebesparing. Die zijn in Europees verband afgesproken, maar qua hoogte onvoldoende op elkaar afgestemd.

Tot slot vindt de minister dat ons rapport onvoldoende recht doet aan de feitelijke stand van zaken in het energiebeleid. Wij hebben onze onderzoeken van de afgelopen tien jaar op een rij gezet, maar zijn in zijn ogen te weinig ingegaan op wat achtereenvolgende kabinetten hebben gedaan met de conclusies en aanbevelingen in onze rapporten. Hij verwijst bijvoorbeeld naar de aanpassingen op het terrein van energiebesparing en het toezicht op investeringen van de netbeheerders. Hier zijn mede naar aanleiding van rapporten van de Algemene Rekenkamer acties ondernomen.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Het voornaamste doel van ons rapport is het aanreiken van aandachtspunten voor toekomstig beleid. Dit hebben wij gedaan door terug te blikken op een reeks onderzoeken uit het verleden en daar sterke punten en verbeterpunten uit te destilleren. Het kabinet, parlement en andere betrokken partijen kunnen deze gebruiken bij de aangekondigde maatschappelijke dialoog over de toekomst van de energievoorziening. De belangrijkste les is wat ons betreft dat de samenhang in het energiebeleid verbetering behoeft - zowel in de voorbereiding als in de uitvoering.

De minister wijst erop dat veel van de verbeterpunten uit onze vorige onderzoeken inmiddels zijn opgepakt. Dat is op zichzelf juist, maar uit onze toetsing aan recente ontwikkelingen blijkt dat de observaties op hoofdlijnen nog altijd actueel zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de instrumentkeuze bij energiebesparing. Zo zijn de convenanten daarvoor inmiddels aangescherpt, maar stelde de minister van EZ onlangs in een brief aan de Tweede Kamer toch dat er 'als gevolg van de financiële kaders van bedrijven maatregelen blijven liggen die maatschappelijk relatief goedkoop te realiseren zijn'.

De minister wijst op de EU-context waarin een groot deel van het nationale energiebeleid vorm krijgt. Hij is daar inderdaad aan gebonden - inclusief de tekortkomingen daarin. Dat hoeft het kabinet overigens niet te weerhouden van aanvullende maatregelen - al dan niet samen met één of meer andere landen.

De minister van EZ onderstreept het belang van samenhang in het energiebeleid. Die samenhang zal volgens de minister ook centraal staan in het binnenkort te verschijnen Energierapport en de daaropvolgende energiedialoog. Wij verwachten dat ons rapport de minister van EZ kan helpen bij de noodzakelijke afwegingen, het stellen van prioriteiten en het maken van heldere keuzes. Daarbij dient hij volgens ons consequent transparant te maken hoe die keuzes de betrouwbaarheid, de betaalbaarheid én de duurzaamheid van de energievoorziening nu en in de toekomst raken.

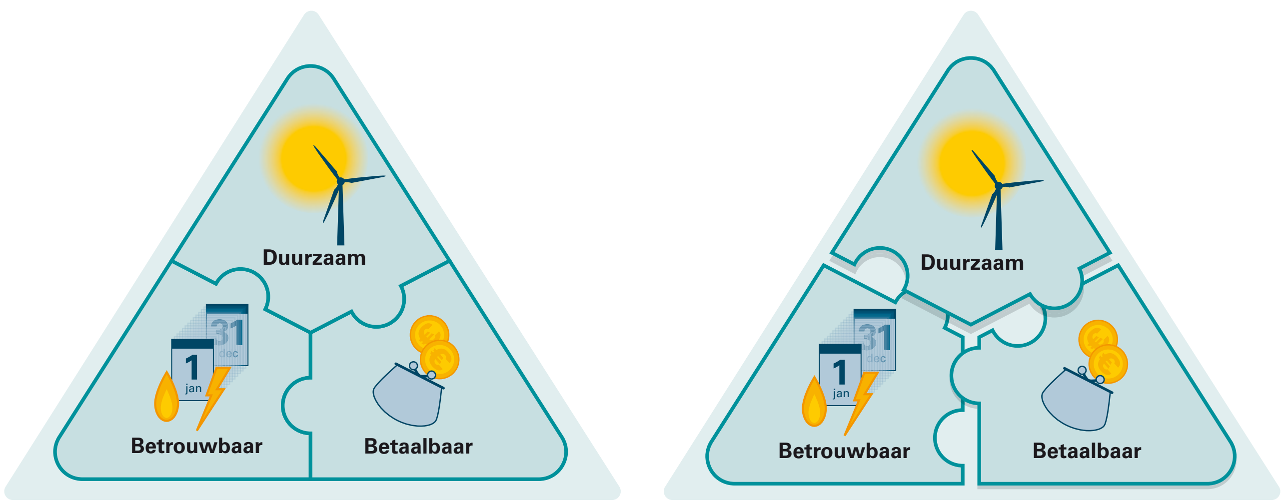
4 Beleidsvoorbereiding

Wij concluderen dat het voorbereiden, onderbouwen en vaststellen van keuzes binnen het energiebeleid verbeterd kan worden om de doelen op (middel)lange termijn zo goed mogelijk te halen. Er blijkt weinig samenhang tussen de verschillende onderdelen van het beleid te zijn, waardoor het beleid in de praktijk doeltreffender en/of doelmatiger zou kunnen. Zo ontbreekt regelmatig de expliciete en noodzakelijke afweging tussen de verschillende beleidsdoelen en binnen de beleidsdoelen zelf. Ook is het beleid in de uitwerking soms strijdig met andere onderdelen van het energiebeleid, zonder dat expliciet of transparant is welke afweging er is gemaakt. Die afweging is een politieke keuze, die wel transparant moet zijn om zowel het parlement als de samenleving goed te kunnen informeren over de gevolgen van die keuzes in het energiebeleid.

4.1 Meer samenhang nodig in de benadering van het energievraagstuk

De drie beleidsdoelen zijn niet altijd complementair en soms zelfs onderling strijdig. Zo kunnen investeringen in de verduurzaming van de energievoorziening de betaalbaarheid en betrouwbaarheid verminderen. Investeringen in verduurzaming kosten immers geld en de toenemende pieken en dalen in het aanbod van wind- en zonne-energie belasten de betrouwbaarheid van het elektriciteitsnet.
Door de omvang en complexiteit van het energievraagstuk, kiezen kabinetten ervoor het energiebeleid op te knippen en per beleidsdoel (of nog verder opgeknipt in subdoelen) uit te werken. Dit hoeft geen probleem te zijn als deze ‘puzzelstukjes’ in één ‘totaalpuzzel’ passen.

Figuur 6 Meer samenhangende puzzel nodig



Daarvoor moet vooraf helder zijn hoe het kabinet het energievraagstuk op hoofdlijnen beschouwt, hoe de verschillende beleidsdoelen en subdoelen zich tot elkaar verhouden en in hoeverre een instrument de doelmatigheid of doeltreffendheid van andere beleidsinstrumenten binnen het energiebeleid mag beperken. Op die manier wordt voorkomen dat de beleidsdoelen na de uitwerking niet complementair zijn - of zelfs onderling strijdig - zonder dat dit een bewuste keuze was.

Op basis van onze rapporten constateren wij dat juist deze samenhangende benadering beter kan. In vier onderzoeken stelden wij expliciet vast dat beleid gericht was op één van de beleidsdoelen, maar een onverwacht negatief effect had op de andere beleidsdoelen of op een subdoel binnen het duurzaamheidsdoel. Zo constateerden wij in 2007 dat de uitwerking van de regeling om de opwekking van duurzame elektriciteit te bevorderen (Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie, MEP) zich eenzijdig richtte op het halen van het beleidsdoel voor duurzame elektriciteit, zonder aandacht te besteden aan de samenhang met andere beleidsdoelen zoals een CO_2-arme energievoorziening en de kwaliteit van de leefomgeving. Bepaalde typen biomassa - bijvoorbeeld palmolie - bleken over de hele keten gezien een hogere CO_2-uitstoot te hebben dan fossiele brandstoffen. Ook bleek het stimuleren van bijstook met biomassa nieuwe duurzaamheidsproblemen te veroorzaken, zoals het kappen van tropisch regenwoud, verdringing van voedselgewassen en verslechtering van de luchtkwaliteit rond biomassacentrales (Algemene Rekenkamer, 2007b). In datzelfde jaar 2007 en wederom in 2011 en 2015 stelden wij ook vast dat de invoering van de CO_2-emissiehandel ervoor zorgde dat de instrumenten om duurzame elektriciteit te bevorderen minder doeltreffend werden vanuit het oogpunt van het doel voor CO_2-reductie (zie kader).[20]

Casus: Contraproductieve wisselwerking tussen CO2-emissiehandel en beleid voor elektriciteit uit hernieuwbare bronnen (Algemene Rekenkamer, 2007c; 2011 en 2015e)

Voordat de CO2-emissiehandel werd ingevoerd, had Nederland al verschillende beleidsinstrumenten om de opwekking van duurzame elektriciteit te stimuleren en de CO2-uitstoot te beperken. Voorbeelden waren de Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie- (MEP) en de Energie Investeringsaftrekregeling (EIA). Na de invoering van de CO2-emissiehandel was de kosten-batenverhouding van al die instrumenten ongunstiger geworden, althans wat betreft de CO2-uitstoot. Vooraf had per instrument bekeken moeten worden hoe de kosten en baten zich in deze nieuwe situatie tot elkaar verhouden. Dat was niet gebeurd.
Ook in 2015 werkt het systeem voor CO2-emissiehandel nog verre van perfect door de wisselwerking met het beleid van EU-lidstaten om elektriciteitbesparing en duurzame elektriciteit te stimuleren. Dat zit zo: als het ene bedrijf zijn CO2-uitstoot vermindert, bijvoorbeeld doordat het met behulp van subsidie veel duurzame elektriciteit opwekt of elektriciteit bespaart, ontstaat er voor andere bedrijven in Nederland of elders in de EU ruimte om méér CO2 uit te stoten. De totale hoeveelheid emissierechten in de markt blijft namelijk gelijk. Per saldo is er niets bereikt door dit zogeheten waterbed-effect. Om dit op te heffen zouden er aanvullende maatregelen moeten worden getroffen zoals het opkopen en definitief uit de markt nemen van de vrijvallende emissierechten.

Als in de voorgaande gevallen in de beleidsvoorbereiding een samenhangender benadering was gehanteerd, waren dit soort te verwachten neveneffecten vooraf waarschijnlijk zichtbaar geworden. In ons onderzoek ‘Energiebesparing: ambities en resultaten’ naar de oorzaken van de tegenvallende energiebesparingsresultaten (zie ook paragraaf 5.2) hebben wij het toenmalige kabinet expliciet aanbevolen om werk te maken van een samenhangender benadering in het beleid (Algemene Rekenkamer, 2011 - zie kader op de volgende pagina).

20
Sec bezien vanuit het doel voor de uitrol van duurzame energie, innovatie, of het verminderen van energieafhankelijkheid van het buitenland, kunnen de instrumenten voor duurzame elektriciteit wel degelijk doeltreffend zijn.

Casus: Samenhangender benadering van energiebesparingsbeleid nodig (Algemene Rekenkamer, 2011)

Wij concludeerden dat het energiebesparingsbeleid in de voorgaande jaren (voorafgaand aan 2011) niet voortvarend was uitgevoerd. Ingrijpende veranderingen waren nodig om de volgende decennia in Nederland verzekerd te zijn en te blijven van een energievoorziening die betrouwbaar, betaalbaar en duurzaam is. Wij bevalen het kabinet aan een integrale visie op het energie- en klimaatbeleid op te stellen. Deze visie diende helderheid te verschaffen over:

1. de economische en maatschappelijke baten van energiebesparing, duurzame energie en een CO_2-arme energievoorziening om maatschappelijk draagvlak te creëren;
2. de doelen van het energie- en klimaatbeleid en de samenhang daartussen, de in te zetten instrumenten waarbij duidelijk is welk instrument welk doel in de eerste plaats dient, en via welke route de doelen bereikt moeten worden.

Vanwege spanning tussen de energie- en klimaatdoelen, zou het kabinet per instrument duidelijk moeten maken welk doel het in eerste instantie dient en wat de mogelijke consequenties zouden zijn voor andere energie- en klimaatdoelen. Wij suggereerden daarnaast dat het nuttig zou zijn het Nederlandse energie- en klimaatbeleid door te lichten op tegenstrijdigheden en indien nodig te heroverwegen. De minister verwees naar het toenmalige regeerakkoord van kabinet-Rutte I voor de visie van het kabinet op het energiebeleid. Hierin kwam echter nog onvoldoende naar voren wat de onderlinge samenhang tussen de diverse onderdelen van het energiebeleid is.

4.2 Beleidsdoelen onvoldoende onderbouwd en onvoldoende concreet

Daarnaast hebben wij in vijf van onze onderzoeken gezien dat het beleid niet goed onderbouwd is en/of dat concrete en meetbare (tussen)doelen ontbreken (Algemene Rekenkamer 2007b, 2007c, 2009b, 2012a en 2015a). Het ontbreekt in de beleidsvoorbereiding dan aan gedegen analyses van alternatieven of aan een gedegen afweging van de kosten en baten van het voorgenomen beleid.

Casus: Samenhangender benadering van energiebesparingsbeleid nodig (Algemene Rekenkamer, 2011)

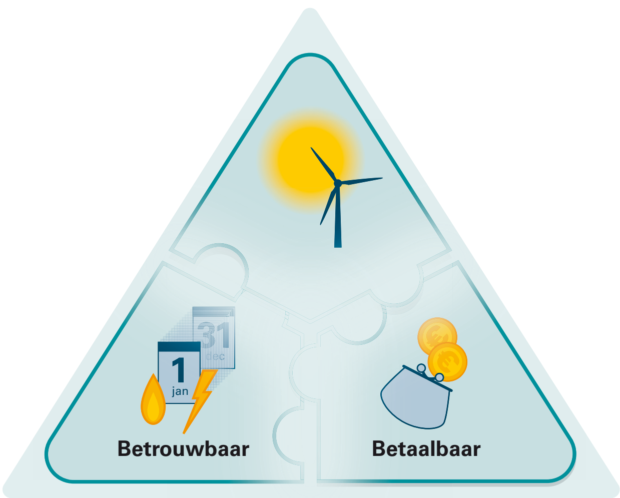
Het kabinet hanteert de gasrotondestrategie om de gasleveringszekerheid nu en in de toekomst veilig te stellen en economische groei te bevorderen. De minister van EZ positioneert de gasrotonde als een strategie: dat houdt in dat de gasrotonde geen eigenaar, geen gedefinieerd einddoel en geen tijdshorizon heeft. Dit beperkt de mogelijkheden voor het parlement om de minister ter verantwoording te roepen voor de resultaten van het beleid.
In 2007 nam de minister van EZ het besluit waarmee de investeringen in de gasrotonde mogelijk werden. In ons rapport uit 2012 constateerden wij dat de minister voorafgaand aan zijn besluit niet had onderzocht hoe de gasrotonde zou kunnen bijdragen aan de beleidsdoelen, wat nut en noodzaak van de strategie waren en hoe de kosten en baten zich tot elkaar verhielden. Ook heeft de minister nauwelijks oog gehad voor alternatieven voor de gasrotonde. In 2010 heeft de minister alsnog een studie uit laten voeren naar de economische impact van de gasrotondestrategie (nadrukkelijk geen kosten-batenanalyse). Toen had staatsdeelneming Gasunie echter al € 7,2 miljard geïnvesteerd in de gasrotonde en had de minister de tariefregulering al op een belangrijk punt aangepast.

Daarnaast hebben wij in 2013, 2014 en 2015 bij de ontwerpbegrotingen opgemerkt dat de minister niet onderbouwt hoe verschillende uitgaven van het energiebeleid precies bijdragen aan het bereiken van de doelstelling voor het aandeel duurzame energie in 2020. De minister had wel toegezegd daarover jaarlijks te rapporteren (Algemene Rekenkamer, 2013; 2014b, 2015h). Ook een tijdpad op weg naar de doelstelling voor 2020 ontbreekt al enkele jaren in de begrotingen. Hierdoor is het lastig te beoordelen hoe en wanneer de inspanningen bijdragen aan het doel voor 2020 en of de daarvoor uitgetrokken middelen voldoende zijn. Dit bemoeilijkt ook de verantwoording achteraf (Algemene Rekenkamer, 2015h).
Ook de voorbeelden in paragraaf 4.1, over onvoldoende samenhang in het beleid, illustreren dat het bij het ontwerpen en vaststellen van beleid regelmatig ontbreekt aan gedegen voorbereiding. Het risico is dat de beleidsdoelen daardoor niet complementair zijn en het beleid daarmee niet doelmatig.

4.3 Afweging wedijverende beleidsdoelen niet transparant

De drie doelen van het energiebeleid kunnen op gespannen voet staan met elkaar. We zien in ons onderzoek regelmatig dat wanneer dat gebeurt, het niet duidelijk is hoe de verschillende belangen gewogen zijn of wat de consequenties van die afweging waren. Kabinetten houden bijvoorbeeld zichtbaar rekening met de betaalbaarheid voor zowel de industriële energie-afnemers als voor de energiesector zelf (en daarmee voor alle energie-afnemers) zonder dat de gevolgen van deze afwegingen voor de andere doelen transparant zijn.

Figuur 7 Afwegingen niet transparant



Grote industriële afnemers

Nederland kent veel internationaal opererende bedrijven en heeft een intensieve energie-industrie. Om internationaal concurrerend te blijven, is betaalbare energie als onderdeel van hun kostprijs van belang.[21] Wij zien dat kabinetten in de totstandkoming van het energiebeleid daarom rekening houden met de economische belangen van het Nederlands bedrijfsleven en de betaalbaarheid (aspect concurrentiepositie) proberen veilig te stellen. In de casus op de volgende pagina illustreren we dit.

21
In 2013 gold in Nederland voor de energie-intensieve sector een belastingtarief van 1,52% van de totale elektriciteitsprijs. De buurlanden van Nederland hadden een redelijk vergelijkbaar belastingtarief voor grootgebruikers. In Duitsland gold een tarief van 3,4%, in België 3,2% en in Frankrijk 1,7%. Groot-Brittannië hanteerde een aanzienlijk hoger tarief voor grootverbruikers, namelijk 17,1% (PWC, 2014).

Casus: Kabinetten houden rekening met economische belangen van bedrijfsleven (Algemene Rekenkamer, 2007c; 2011)

Verdeling van emissierechten
In 2007 constateerden wij dat de voorgestelde verdeling van emissierechten tot stand gekomen was in een krachtenveld waarbinnen behalve het Kyotoprotocol[22], ook economische belangen een rol speelden. Het kabinet lette sterk op de voornemens van andere lidstaten en de gevolgen daarvan voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. In de eerste versie van het plan voor de Nederlandse verdeling van de emissierechten, zou Nederland een niet te verwaarlozen risico hebben gelopen het Kyotodoel van 6% te missen.

Vrijstelling van energiebelasting voor grote bedrijven
In 2011 stelden wij vast dat de meeste energie-intensieve bedrijven dertien jaar lang waren vrijgesteld van energiebelasting op elektriciteitsverbruik in de bovenste tariefschijf. Het kabinet hanteerde deze vrijstelling voor die bedrijven omdat deze deelnamen aan de eerste meerjarenafspraken over energie-efficiëntie en daarna aan het convenant Benchmarking voor Energiebesparing. Kleinere bedrijven konden in de praktijk niet deelnemen aan dit convenant, zodat het belastingvoordeel alleen bij de grote bedrijven terechtkwam. Zoals we in paragraaf 5.2.2 zullen zien, bleken deze energiebesparingsinstrumenten niet doeltreffend en doelmatig.

In de twee bovenstaande gevallen waren de gevolgen op de andere beleidsdoelen niet transparant gemaakt, zoals een tragere realisatie van duurzaamheidsdoelen. Als de gevolgen van afwegingen niet transparant worden gemaakt, ontstaat er ruimte om, niet-zichtbaar, sommige belangen zwaarder te wegen dan andere.

Energiesector: productie, distributie en levering

Kabinetten houden in de beleidsvoorbereiding ook aantoonbaar rekening met de belangen van de energiesector zelf. In de energiesector bestaan van oudsher sterke gevestigde belangen. De energienetbeheerders laten zich steeds nadrukkelijker gelden sinds de jaren negentig, door de schaalvergroting van energiebedrijven en de introductie van marktwerking (Algemene Rekenkamer, 2009a). Ze gingen niet zomaar akkoord met de herwaardering van hun netwerken en gingen regelmatig in beroep tegen tariefbesluiten van ACM.
In ons onderzoek naar de MEP-regeling stelden wij vast dat de energieproducerende bedrijven met succes druk op de overheid uitoefenden om de subsidietarieven voor het bijstoken van biomassa in kolencentrales te verhogen. Wij concludeerden dat het in ieder geval voor één vorm van biomassa aannemelijk was dat de subsidie aan de hoge kant was. De regeling werd gefinancierd uit heffingen op de elektriciteitsaansluitingen zelf, wat de betaalbaarheid verminderde (Algemene Rekenkamer, 2007b).
Daarnaast zagen we in ons onderzoek naar de verdeling van CO_2-emissierechten dat het kabinet de kolencentrales extra emissierechten verleende ter compensatie van het stopzetten van de MEP-regeling. Wij concludeerden dat het kabinet de emissierechten dus deels heeft verdeeld op oneigenlijke gronden (Algemene Rekenkamer, 2007c). Deze keuze bleek weliswaar voordelig voor de betaalbaarheid van energie, maar ging ten koste van het duurzaamheidsdoel. Deze afweging was niet transparant navolgbaar.

De weging tussen de verschillende belangen en de onderlinge prioritering is allereerst aan de minister. Maar die keuze moet wel transparant zijn om zowel het parlement als de samenleving goed te kunnen informeren over de gevolgen van keuzes in het energiebeleid. Ook helpt een transparante afweging van de beleidsdoelen toezichthouders bij het uitvoeren van hun taken, zoals we in hoofdstuk 6 zullen zien.

22
In 1997 is in internationaal verband het Kyoto-verdrag getekend. Nederland had uit hoofde van dit verdrag de plicht om in de periode 2008-2012 jaarlijks gemiddeld 6% minder broeikasgassen uit te stoten dan in 1990.

4.4 Proactieve opstelling in het Europese energiebeleid

Samenhang in het energiebeleid is niet alleen een nationale aangelegenheid. Het energiebeleid is stevig ingebed in EU-energiebeleid en in de wet- en regelgeving rondom de interne markt, waardoor samenhang in het beleid van EU-lidstaten het uitgangspunt moet zijn. EU-beleid kan aansturen op hoge, maar realistische ambities voor alle lidstaten. Naarmate het energiebeleid meer uniform wordt vastgelegd op EU-niveau, verbetert het gelijke speelveld voor de (Nederlandse) industrie die op de Europese markt moet concurreren. Daarnaast kan de betrouwbaarheid van de energievoorziening doelmatiger op EU-niveau geregeld worden in plaats van dat alle lidstaten zelf eigen (aardolie- en/of aardgas)reserves gaan aanleggen of achtervang voor uitvallende elektriciteitsnetten gaan regelen.

In verschillende rapporten zien wij dat kabinetten zich bewust zijn van de Europese context en zich proactief opstellen in de beleidsvorming in 'Brussel' zodat Europees beleid zo goed mogelijk samenvalt met nationale belangen. Zo zien we dat het kabinet veel inspanningen heeft gepleegd om de regelgeving voor CO_2-emissiehandel aan te passen (Algemene Rekenkamer, 2009b).[23] Ook sluit het 'veilingmechanisme' voor het toekennen van subsidies voor de opwekking van duurzame energie in de huidige SDE+-regeling goed aan op de gewenste richting en trend binnen de EU. De Europese Commissie heeft bepaald dat dergelijke mechanismen voor de stimulering van de opwekking van duurzame energie in 2017 in alle lidstaten doorgevoerd zou moeten zijn (Algemene Rekenkamer, 2015e).

Het werken aan energiebeleid in EU-verband - of in bi- en multilateraal verband - blijft nodig om ook op dat niveau samenhang te bewaren en te verbeteren. Zo is het voorbeeld van de contraproductieve wisselwerking tussen CO_2-emissiehandel en de stimulering van de opwekking van duurzame energie uit paragraaf 4.1 mede ingegeven door Europees beleid. Ook op Europees niveau of bij de invulling van Europees beleid is transparantie over de gevolgen van afwegingen tussen en binnen beleidsdoelen op energieterrein van groot belang.

23
Europese onderhandelingen voor herziening van het CO_2-emisshiehandelssysteem na 2020 zijn momenteel gaande.

5 Uitvoering van beleid met nadruk op duurzaamheid

De ingezette beleidsinstrumenten voor verduurzaming, waarvan wij in de afgelopen jaren een substantieel deel hebben onderzocht, zijn onvoldoende doeltreffend en doelmatig geweest. Verklaringen daarvoor zijn:

- onvoldoende samenhang tussen en onderbouwing van beleidskeuzes;
- vrijblijvend karakter van bepaalde instrumenten;
- onvoldoende bijsturing van het beleid bij signalen van tegenvallende resultaten.

Wij zien echter wel dat er geleerd en verbeterd wordt: de huidige SDE+-regeling om de opwekking van duurzame energie op kosteneffectieve wijze te stimuleren is verbeterd door te leren van voorgaande regelingen.

5.1 Werking beleid betrouwbaarheid en betaalbaarheid: geen harde uitspraken mogelijk

We richten ons in dit hoofdstuk op de instrumenten die zijn ingezet om de drie duurzaamheidsdoelen te realiseren. De instrumenten voor een betrouwbare en betaalbare energievoorziening laten we achterwege omdat deze lastig te meten zijn. In onze eerdere onderzoeken hebben wij daarom ook geen harde uitspraken over betrouwbaarheid en betaalbaarheid gedaan.
Uit de beleidsdoorlichting die de minister van EZ heeft laten uitvoeren voor de periode 2007-2012, bleek ook dat over de operationele doelen betaalbaarheid en betrouwbaarheid het minst vaak een oordeel over de doelmatigheid van de instrumenten kon worden gegeven (EZ, 2014). De reden hiervoor was dat de meeste instrumenten niet tot uitgaven op de EZ-begroting leiden. Ook was volgens de onderzoekers op basis van 'zacht bewijsmateriaal' niet zomaar vast te stellen of een andere inzet van beleid met minder kosten of negatieve neveneffecten gepaard zou zijn gegaan.

5.2 Doelmatigheid en doeltreffendheid weinig rooskleurig: drie verklaringen

Het beeld dat uit onze onderzoeken naar voren komt over doeltreffendheid en doelmatigheid van de diverse beleidsinstrumenten voor de verduurzaming van de energievoorziening, is weinig rooskleurig. De door ons onderzochte instrumenten[24] waren in de regel beperkt doelmatig en doeltreffend. Met een slimmere (doelmatigere) inzet van dezelfde middelen had meer bereikt kunnen worden. We komen daarvoor drie verklaringen tegen.

5.2.1 Onvoldoende samenhang en onderbouwing beleidskeuzes

Een eerste verklaring voor beperkt doelmatige beleidsinstrumenten is dat het beleid regelmatig niet kon steunen op een samenhangende en doordachte voorbereiding (zie hoofdstuk 4). Het EU-systeem voor de CO_2-emissiehandel heeft bijvoorbeeld een negatieve wisselwerking met nationale beleidsinstrumenten voor duurzame energie zoals subsidies, convenanten en de fiscale stimulering van energiezuinige en elektrische auto's.

24
MEP, SDE, SDE+, diverse (fiscale) energiebesparings-instrumenten, CO_2-emissie-handel en fiscale stimulering van elektrische auto's.

Vanuit het oogpunt van CO_2 is dit vrij ondoelmatig beleid geweest.[25] Zo waren de kosten per vermeden ton CO_2 bij de fiscale stimulering van energiezuinige auto's relatief hoog en waren alternatieve stimuleringsmaatregelen voor de verkoop van (semi-)elektrische auto's niet uitgewerkt (Algemene Rekenkamer 2014a, 2015f; zie tekstkader).

Casus: Stimulering van energiezuinige en elektrische auto's ondoelmatig (Algemene Rekenkamer 2014a, 2015f)

Zuinige auto's

De maatregelen om de vraag naar zuinige auto's te stimuleren en daarmee de CO2-uitstoot te reduceren, waren relatief duur. Volgens berekeningen van het Ministerie van Financiën € 1.000 per vermeden ton CO2. Daarnaast gaven de testresultaten een veel te rooskleurig beeld van de CO2-uitstoot van nieuwe auto's. In de praktijk kon die uitstoot tot 35% hoger zijn dan de testresultaten. De kosten per vermeden ton CO2 lagen hierdoor nog hoger dan € 1.000.

Elektrische auto's

De kabinetsdoelstelling van 200.000 (semi-)elektrische auto's in 2020 leek haalbaar: de tussentijdse streefwaarde voor 2015 werd al in 2014 ruimschoots gehaald. Uit het onderzoek van het jaar daarop naar (semi-)elektrische auto's bleek deze verkoop vooral te bestaan uit verkoop van grote plug-in hybrides op de zakelijke markt. De ervaring was dat deze minder vaak worden opgeladen en meer op fossiele brandstof rijden dan vooraf aangenomen. De kosten per vermeden ton CO2 waren mede hierdoor relatief hoog, namelijk rond de € 1.600.

Kortom, met een andere besteding van het geld had het kabinet vermoedelijk meer CO2 kunnen besparen. De kosten van het Nederlandse beleid stonden niet in verhouding tot de milieuwinst.

Zoals we in hoofdstuk 4 hebben gezien, had een samenhangender en doordachter beleidsvoorbereiding dit soort tekortkomingen kunnen voorkomen.
Inmiddels heeft de minister van Financiën in 2015 in zijn Autobrief de regels aangescherpt en ontvangen hybride auto's geen fiscaal voordeel meer.

5.2.2 'Zachte instrumenten' energiebesparing beperkt doeltreffend

Een tweede verklaring voor de beperkte doeltreffendheid en doelmatigheid is dat kabinetten veelal 'zachte' instrumenten voor energiebesparing inzetten. Met 'zachte' instrumenten bedoelen we vrijblijvende instrumenten, of instrumenten waarop vervolgens allerlei uitzonderingen gemaakt zijn, of instrumenten waarbij de handhaving beperkt was. Dat geldt bijvoorbeeld voor:

- Convenanten voor energiebesparing zonder 'stok-achter-de-deur-beleid' voor als een bedrijf de afspraken in een convenant niet nakomt en;
- Een Wet milieubeheer waarvan onder meer de uitvoering niet optimaal was en de handhaving geen prioriteit kreeg (Algemene Rekenkamer, 2011).

De noodzaak van een minder vrijblijvende aanpak, meer bindende instrumenten en een sterkere stimulans voor energiebesparing (met name in de gebouwde omgeving) speelde al eerder en is ook in het najaar van 2015 wederom actueel (CE Delft & Instituut voor Milieuvraagstukken, 2013; Raad voor de Leefomgeving, 2015).

25
We hebben deze fiscale vergroeningmaatregelen in onze onderzoeken bekeken vanuit de gedachte dat het kabinet hier onder meer stuurt op vermindering van de CO_2-uitstoot. Een ander argument voor het beleid is dat het instrument een gerichte innovatiedoelstelling kent: het nu experimenteren met de technieken om dit later grootschalig in te kunnen zetten en daar ook geld mee te verdienen. Ook in dat geval blijkt dat de oorspronkelijke regeling niet doelmatig was, omdat naarmate de regeling versoberd werd het aantal energiezuinige auto's nog steeds bleef stijgen evenals de export ervan.

Casus: Zachte en onvoldoende doelmatige en doeltreffende instrumenten voor energiebesparing (Algemene Rekenkamer, 2011)

Voor energiebesparing waren de effecten van ingezette instrumenten in de periode 1995-2008 voor de industrie zeer gering en was de verhouding tussen kosten en baten niet gunstig.
Voor de industriesector was het effect van het kabinetsbeleid gemiddeld 0,3-0,4% energiebesparing per jaar tegenover een gemiddelde landelijke energiebesparing van 1,4% per jaar. De oorzaken voor het geringe effect waren:

- De inzet van minder krachtige beleidsinstrumenten dan vooraf (in ex ante evaluaties) noodzakelijk werd geacht om het besparingsdoel te halen.
- Het steeds vrijblijvender worden van de afspraken over energiebesparing in de energie-intensieve industrie: van meerjarenafspraken tot een convenant Benchmarking dat in sideletters steeds minder bindend is geworden. Meerjarenafspraken eind jaren negentig voor kleinere energieverbruikers hebben wel effect gesorteerd, maar tegen hoge kosten.
- Beleidsinstrumenten gericht op de industriesector sloten niet aan op beweegredenen van bedrijven om te investeren in energiebesparing. Bovendien ontbrak het in bedrijven aan een belangrijke randvoorwaarde: kennis over het eigen energieverbruik en de besparingsmogelijkheden.
- Deel van de gerealiseerde besparing werd teniet gedaan door de negatieve wisselwerking van de CO_2-emissiehandel.

Naast het feit dat energiebesparingsmaatregelen niet doeltreffend waren, waren ze voor heel Nederland gezien ook niet doelmatig. Vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit ligt het meer voor de hand om de energiebelasting gelijkmatiger te spreiden over de verschillende verbruiksschijven, dan om de belastingtarieven voor grootverbruikers relatief laag houden. Dit zal in totaal voor geringere kosten zorgen omdat dan eerst over de gehele linie de meest renderende maatregelen worden genomen voordat ondernemers overgaan tot duurdere (Algemene Rekenkamer, 2011). In de praktijk zijn andere sectoren wel al tot relatief dure maatregelen geprikkeld. Overigens heeft een sterkere belastingprikkel weinig effect als het kabinet vasthoudt aan de vrijstelling (voor het elektriciteitsverbruik) van de bovenste tariefschaal voor relatieve grootverbruikers die deelnemen aan de eerste meerjarenafspraken voor energiebesparing en later het convenant Benchmarking (zie ook paragraaf 1.1).

5.2.3 Beleid tussentijds onvoldoende bijgestuurd, maar verbetering zichtbaar

Een derde verklaring voor de constatering dat het beleid meer effect had kunnen sorteren, is dat kritische signalen over achterblijvende doelrealisatie niet leidden tot bijsturing. Voor de drie duurzaamheidsdoelen op energieterrein - duurzame energie, energiebesparing en CO_2-reductie - is de haalbaarheid altijd met enige onzekerheid omgeven. Uit onze onderzoeken blijkt dat de minister van EZ de onzekerheden niet voldoende erkende of daarop niet heeft geanticipeerd.
Om te bepalen of hij nog op koers ligt, of dat hij tussentijds moet bijsturen, heeft de minister van EZ volgens ons goede monitoring en tussentijdse evaluaties nodig. Bovendien moet hij dan ook daadwerkelijk bijsturen als dit uit dergelijke signalen noodzakelijk blijkt. In vijf onderzoeken zien we dat kritische signalen over achterblijvende doelrealisatie niet leidden tot bijvoorbeeld een verlaging van de doelen, verhoging van het budget of aanpassing van de instrumenten. De verschillende ministers van EZ hielden vast aan de meest optimistische scenario's, ook als monitoring en de uitkomsten van onderzoeken een ander beeld opriepen.

Bij de MEP, bijvoorbeeld, wezen verschillende signalen in de richting van een lagere doelrealisatie dan de inschatting van de minister van EZ zelf (Algemene Rekenkamer, 2007b). Bij de CO_2-emissiehandel liep Nederland aanvankelijk een niet te verwaarlozen risico het Nederlandse Kyotodoel te missen. Wij concludeerden destijds dat de nodige kanttekeningen konden worden gemaakt bij veel aanvullende beleidsmaatregelen die het kabinet in de Evaluatienota klimaatbeleid 2005 en bij de zogenaamde Streefwaardenbrief aankondigde (Algemene Rekenkamer, 2007c). Bij aanvang van het energiebesparingsbeleid was al duidelijk dat maximale inspanning nodig zou zijn om het nationale doel van 2% energiebesparing per jaar te halen.[26] Vervolgens werden in opeenvolgende jaren minder en ook minder krachtige instrumenten ingezet dan vooraf als noodzakelijk was ingeschat om het besparingsdoel te halen (Algemene Rekenkamer, 2011). Ook onderstaande casus illustreert het optimisme van kabinetten.

Casus: Minister houdt lang vast aan geringe kans beleidsdoel te bereiken (Algemene Rekenkamer, 2015e)

De minister van EZ hield voor het doel van 14% duurzame energie in 2020 vast aan de geringe kans dat het toch zou lukken. In oktober 2014 gaf hij aan dat hij er nog steeds van overtuigd was dat het doel in 2020 zou worden bereikt. Hij ging daarmee voorbij aan het feit dat ECN en PBL al kort na het Energieakkoord hadden aangegeven dat het lastig zou worden om het doel voor 2020 te halen. Ongeveer een jaar later hadden diezelfde onderzoeks- en adviesbureaus in de Nationale Energieverkenning 2014 met een berekening onderbouwd dat het niet zal lukken.

De minister hield ondanks deze signalen vast aan eenzelfde optimistische inschatting die zijn voorganger in 2010 al maakte. In dat jaar had de minister van EZ de Europese Commissie laten weten dat het aandeel duurzame energie in 2020 naar verwachting 14,5% zou bedragen. Deze verwachting was gebaseerd op het positiefste scenario van ECN/PBL dat destijds beschikbaar was. De onderkant van de bandbreedte lag op 12%. In de reactie op ons SDE+-rapport herbevestigde de minister van EZ dat hij het doel van 14% in 2020 zou gaan halen.

De minister stuurde het beleid niet bij omdat hij vasthield aan de meest optimistische scenario's. De hoeveelheid subsidie die de minister jaarlijks beschikbaar stelde voor duurzame energieprojecten was op papier voldoende om de beleidsdoelen in 2020 en 2023 te halen. Hierbij was echter geen rekening gehouden met praktijkfactoren. In de praktijk vallen SDE+-projecten menigmaal tegen of lopen ze vertraging op. Ook werd er in de praktijk minder energie opgewekt dan op papier mogelijk was. Uit ons onderzoek bleek dat SDE- en SDE+-projecten in de periode 2008-2014 gemiddeld 26% minder opleverden dan dit reeds ingeboekte maximum.

Inmiddels blijkt uit de recent verschenen Nationale Energieverkenning 2015 wederom dat het doel van duurzame energie voor 2020 niet binnen bereik ligt (Schoots & Hammingh, 2015). Naar aanleiding daarvan heeft de minister van EZ zijn beleid aangepast. Zo wordt vanaf 2016 een substantieel hoger budget opengesteld voor de SDE+-regeling om de doelen van 14% en 16% in respectievelijk 2020 en 2023 te halen (EZ, 2015a). Daarnaast zijn er andere maatregelen genomen, waarvan het effect pas later kan worden doorgerekend.

5.3 Positieve ontwikkeling subsidies duurzame energie

Wat betreft de doelmatigheid van energiebeleid zien we ook een positieve ontwikkeling. Hoewel we verschillende keren hebben geconstateerd dat ministers vasthouden aan optimistische prognoses van hun verduurzamingsbeleid, zien we wel dat zij in de

26 Omgerekend in PME 1,6% per jaar (zie bijlage 2 voor meer uitleg).

loop der jaren leren van eerdere tekortkomingen en het beleid aan de hand daarvan verbeteren. In onze onderzoeken naar diverse subsidies voor de opwekking van duurzame energie, komt duidelijk het beeld naar voren dat de minister van EZ meer aandacht heeft voor het financieel beheer en de doelmatigheid van een subsidieregeling. De volgende casus illustreert dat.

Casus: Meer aandacht voor financieel beheer en doelmatigheid bij subsidies duurzame energie (Algemene Rekenkamer, 2007b; 2010 en 2015e)

De subsidieregeling voor de opwekking van duurzame energie SDE+ (2011-heden) is goed doordacht en laat zien dat er is geleerd van de doelmatigheidsproblemen bij de vorige regelingen: MEP (2003-2006) en de SDE (2008-2010).

De doelmatigheid van de MEP-regeling (2003-2006) had weinig aandacht gekregen. De regeling stond permanent open voor nieuwe inschrijvingen en het financieel beheer was niet op orde. Het gevolg was een regeling die makkelijk tot financiële tegenvallers kon leiden. Een belangrijke les die de minister van EZ heeft geleerd is dat overwinsten in belangrijke mate vermeden hadden kunnen worden door de subsidiebedragen te koppelen aan de werkelijke elektriciteitsprijzen. Voor de SDE (2008-2010) en de SDE+ (2011-heden) heeft de minister deze koppeling wel gemaakt. De SDE had als belangrijkste beperking dat aparte deelbudgetten per techniek werden bepaald waardoor zowel goedkope als dure technieken werden gestimuleerd. In de SDE+ is gekozen voor één integraal budget en een gefaseerd veilingsysteem waarin subsidieaanvragers met elkaar concurreren om de subsidie. Zo stimuleert de regeling dat ondernemers tegen zo laag mogelijke kosten duurzame energie opwekken.

6 Toezicht en verantwoording

Het gebrek aan samenhang en prioritering tussen de drie beleidsdoelen bemoeilijkt het toezicht op de energiesector. In onze onderzoeken zien wij dat de externe toezichthouder ACM zich primair richt op betaalbaarheid en betrouwbaarheid. ACM heeft echter moeite om haar wettelijke regulerings- en toezichttaak goed in te vullen. Zo liep het reguleringsproces twee keer vast, waarbij de minister van EZ zich genoodzaakt voelde om in te grijpen. Dit deed de minister echter zonder daarbij de belangenafweging transparant te maken. Dit heeft mogelijk langdurig nadelige effecten gehad op de regulering en de tarieven die afnemers betalen. Voor de toezichtstaak op investeringen van netbeheerders zagen wij dat de externe toezichthouder sterk leunde op de voornemens en expertise van de sector (*high trust*-benadering).

Het toezicht door het kabinet zelf is voor verbetering vatbaar. De betrokken ministeries bieden weinig kritisch tegenwicht tegen de investeringsvoornemens van staatsdeelnemingen op energieterrein (Gasunie en TenneT). Het bewaken van de duurzaamheidsdoelen, zoals genoemd in paragraaf 2.2, is niet toegewezen aan een externe toezichthouder. Het is primair aan de minister van EZ om zowel het realiseren van de beleidsdoelen als de samenhang en zijn beoogde prioritering tussen de doelen te bewaken. Hierover verantwoordt de minister zich aan het parlement met beleidsinformatie. Wij hebben meermaals vastgesteld dat die informatie beperkingen kent. Dat bemoeilijkt de democratische controle op de (duurzaamheids)doelen van het energiebeleid. De beleidsinformatie behoeft daarom verbetering.

6.1 Gebrek aan samenhang en prioritering in beleidsvoorbereiding bemoeilijkt extern toezicht

Het beheer van de energienetten is in handen van netbeheerders. Dit geldt voor zowel de landelijke als regionale netten en voor zowel de gas- als elektriciteitsnetten. Deze netbeheerders hebben monopolies. Dat brengt het risico met zich mee dat hun energienetten van onvoldoende kwaliteit en/of te duur zijn door gebrek aan concurrentie. De ACM houdt daarom namens de minister van EZ toezicht op de investeringen en tarieven van de netbeheerders.[27] Omdat dit toezicht buiten de ministeries is gelegd, noemen wij dat hier extern toezicht. In die rol moet ACM bewaken dat netbeheerders alleen de nodige - maar geen onnodige of onnodig dure - investeringen doen die ze dan later kunnen doorberekenen aan eindgebruikers. Dit is de toezichtstaak. Daarnaast heeft ACM een reguleringstaak. Dat betekent dat zij ervoor moet zorgen dat netbeheerders geen hogere netwerktarieven kunnen vragen dan strikt noodzakelijk. ACM is tenslotte verantwoordelijk voor de handhaving van de Elektriciteits- en Gaswet en de Warmtewet in brede zin.
Als ACM haar taken doeltreffend invult - binnen de randvoorwaarden van betrouwbaarheid en duurzaamheid - leidt dat tot juiste tarieven. Daarmee ontstaat ruimte voor noodzakelijke en doelmatige investeringen in de verduurzaming of betrouwbaarheid. De minister van EZ is op zijn beurt verantwoordelijk voor het beleid, de spelregels in het systeem en het vaststellen van de noodzaak van grote uitbreidingsinvesteringen.[28]

In onze onderzoeken zien wij dat de externe toezichthouder ACM moeite heeft met het invullen van beide taken. Het ontbreken van samenhang en prioritering tussen de beleidsdoelen in de beleidsvorming lijkt hierbij een rol te spelen.

27
Dit kunnen zowel vervangings- als uitbreidingsinvesteringen zijn.

28
Dit betreft uitbreidingsinvesteringen die onder de Rijkscoördinatieregeling vallen (Algemene Rekenkamer, 2015b).

6.1.1 Reguleringsproces twee keer vastgelopen

Als regulator stelt ACM de maximumtarieven vast die netbeheerders aan energieafnemers mogen doorrekenen. Om die maximumtarieven vast te kunnen stellen moet de ACM veel en complexe belangen tegen elkaar afwegen. Doordat het netbeheer sterk verbonden is met andere onderdelen van het energiebeleid raakt ACM bij die afweging, als externe toezichthouder, regelmatig de verschillende beleidsdoelen. Voorbeelden hiervan zijn vragen als: in hoeverre mogen netbeheerders investeringen doorberekenen die nodig zijn om zich voor te bereiden op de toename van duurzame energie? Hoeveel mag de betaalbaarheid van de energievoorziening onder druk komen te staan om investeringen in de betrouwbaarheid van de energievoorziening mogelijk te maken? Het gebrek aan samenhang in het energiebeleid en het ontbreken van prioritering tussen de doelen door de minister van EZ vooraf in de beleidsvoorbereiding, lijkt het voor ACM moeilijk te maken om - alle doelen afwegend - de tarieven objectief vast te stellen. Het reguleringsproces is de afgelopen jaren dan ook twee keer vastgelopen. In beide gevallen voelde de minister van EZ zich genoodzaakt om in te grijpen (zie kader).

Casus: Minister grijpt ad hoc in bij ACM in tariefregulering (Algemene Rekenkamer, 2009a en 2012a)

Ingreep in de tariefregulering voor gas- en elektriciteitsnet in 2003

In de periode 2000-2002 stuitten de ACM-besluiten voortdurend op (juridisch) verzet van regionale netbeheerders tegen onder meer de waardebepaling van de energienetwerken. In 2003 greep de minister van EZ in door een voormalig directeur uit de sector te benoemen als nieuwe directeur van de toezichthouder. Al snel werden overeenkomsten met de regionale gas- en elektriciteitsbeheerders gesloten. Door de druk die hierbij door de netbeheerders was uitgeoefend, was de waardebepaling niet uitsluitend aan de hand van objectieve criteria geschied. Dit garandeerde onvoldoende dat de afnemers niet opnieuw betalen voor infrastructuur waarvan de aanlegkosten al eerder in de tarieven doorberekend waren.

Ingreep in de tariefregulering voor het landelijk gasnet in 2008

In 2006 was de regulering van het landelijk gastransportnet vastgelopen. De ACM keek naar het belang van doeltreffende regulering en stuitte daarbij op verzet van Gasunie. Deze staatsdeelneming wilde namelijk meer armslag voor uitbreidingsinvesteringen. Dit strookte met de Gasrotondestrategie die moest bijdragen aan energievoorzieningszekerheid. Door het landelijk gasnet anders te waarderen, zou de investeringsruimte voor Gasunie toenemen. In maart 2007 groeide de druk vanuit Gasunie en de minister van Financiën. De minister van EZ greep vervolgens in 2008 diep in het reguleringskader in: in een beleidsregel schreef de minister de precieze uitgangspunten hoe ACM de gastransporttarieven moest bepalen voor. Dit was een afspraak tussen de ministers van EZ en Financiën. Dit riep bij ons de vraag op hoe de minister van EZ de belangen van Gasunie, het Ministerie van Financiën en de energieafnemers tegen elkaar heeft afgewogen bij dit besluit.

Bij beide ingrepen was sprake van ad-hoc-afwegingen. In beide gevallen is de eenmalige waardering van de energienetten niet geschied op basis van objectieve criteria. Daardoor is niet helder op welke wijze de minister van EZ de uiteenlopende belangen heeft afgewogen. Beide ingrepen leverden gunstige voorwaarden op voor de netbeheerders. Beide ingrepen van de minister van EZ hebben daarmee mogelijk langdurig nadelige effecten op de regulering en op de tarieven die de afnemers betalen. Wij vroegen ons af of energieafnemers bij de ingreep in 2008 voldoende beschermd zijn geweest tegen de monopoliepositie van de netbeheerders en of doelmatigheid van het netbeheer met behoud van kwaliteit gewaarborgd is (Algemene Rekenkamer, 2009a).

6.1.2 Toezicht op investeringen in energienet leunt op staatsdeelnemingen zelf

De externe toezichthouder ACM heeft ook moeite met het invullen van de toezichtstaak. Het ontbreken van samenhang en prioritering tussen de verschillende doelen in de beleidsvoorbereidingsfase lijkt hierbij een rol te spelen. Dit kan het beoordelen van de noodzaak van investeringen die netbeheerders voorstellen om de betrouwbaarheid van de energievoorziening op korte en lange termijn zeker te stellen, bemoeilijken. Dit zagen wij concreet in ons onderzoek naar het toezicht van het Rijk op het beheer van het hoogspanningsnet door TenneT. Het toezicht leunt sterk op staatsdeelnemingen TenneT en Gasunie zelf. De Elektriciteitswet bevat alleen 'open normen' voor begrippen als 'betrouwbaar', 'doelmatig' en 'noodzaak'. Dat betekent dat deze begrippen niet of slechts globaal zijn uitgewerkt in wet- en regelgeving. Het is de bewuste keuze van de wetgever om de taken zoveel mogelijk bij de sector zelf neer te leggen (Algemene Rekenkamer, 2015b). Dit geldt ook voor de Gaswet. Het is ook een bewuste keuze van de wetgever om bij het toezicht zoveel mogelijk uit te gaan van de informatie die de netbeheerders zelf hebben (de zogenoemde 'high trust'-benadering van het toezicht). Zo blijkt uit onderstaand voorbeeld dat de toezichthouder ACM bij de beoordeling van de ex-ante noodzaak van investeringen overwegend steunt op de informatie van TenneT zelf.

Casus: Investeringen in TenneT in Nederlands hoogspanningsnet gebaseerd op informatie van TenneT (Algemene Rekenkamer, 2015b)

Het TenneT-project 'Randstad 380 kV' behelst de aanleg van een nieuwe (grotendeels ondergrondse) hoogspanningsleiding in de Randstad. Het project zou meer dan € 1 miljard kosten. TenneT wilde graag vooraf zekerheid van de ACM dat zij de noodzaak van de uitgaven zou bevestigen. Om deze reden heeft TenneT de ACM verzocht om de noodzaak van deze investering in een vroeg stadium te beoordelen, terwijl de ACM indertijd alleen achteraf dergelijke investeringen toetste. Als ACM de noodzaak van de investering achteraf zou betwisten, liep TenneT het risico de investering niet door te mogen rekenen in haar tarieven en er dus op te verliezen. De ACM heeft daar in 2004 en in 2008 gehoor aan gegeven - beide keren met positief resultaat. Beide keren heeft ACM een extern bureau ingeschakeld dat zich baseerde op de door TenneT aangeleverde informatie.

De minister van EZ is van mening dat de energieproducenten, -afnemers en -netbeheerders de open normen (begrippen als noodzaak en betrouwbaar) waar nodig zelf moeten invullen. ACM toetst de investeringsplannen dan ook in die zin. Wij constateerden in 2015 dat de ACM wel de doelmatigheid van TenneTs voorgestelde investeringen beoordeelt, maar dat de noodzakelijkheid van investeringen buiten de beoordeling valt. Zo is het onzeker of de geplande investeringen nodig zijn en of de investeringen die vanuit het publieke belang noodzakelijk zijn, worden gepland. Daardoor is het toezicht op de investeringsplannen van TenneT niet sluitend. De afwegingen tussen de drie beleidsdoelen zijn niet gewaarborgd. De minister van EZ stelt dat hij deze tekortkoming in zijn wetsvoorstel Elektriciteits- en Gaswet heeft opgelost. Wij waren echter van mening dat het oplossen van de tekortkoming *geen aanpassing* van de wet vereiste, *maar handelen* naar de reeds geldende wet. In zijn wetsvoorstel formaliseert de minister slechts het niet-sluitende toezicht zoals dat in de praktijk al het geval was. Op 13 oktober 2015 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel dat op dit punt niet is aangepast.

Het bovenstaande samenvattend, blijkt dus dat de ACM bij zowel haar regulerings- als toezichtstaak in opzet primair de betaalbaarheid waarborgt. ACM houdt ook toezicht op de betrouwbaarheid op korte en lange termijn, maar de invulling van die verantwoordelijkheid is niet altijd sluitend zoals we bijvoorbeeld eerder in deze paragraaf voor TenneT zagen.[28] Het toezicht op de duurzaamheidsdoelen ligt bij het kabinet en parlement. Daar komen we in de volgende paragraaf op terug.

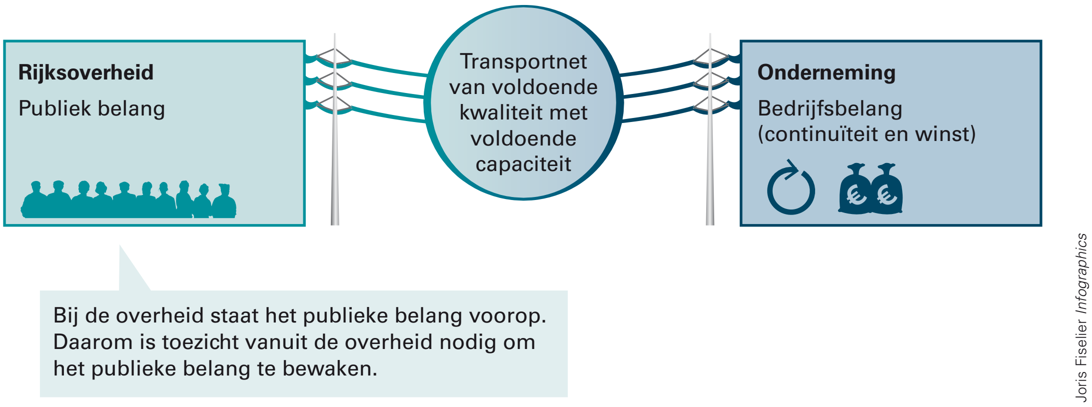
6.2 Toezicht en verantwoording van kabinet is voor verbetering vatbaar

Ook het interne toezicht - het toezicht dat binnen de ministeries zelf ligt - kan op een aantal punten verbeterd worden.

6.2.1 Toezicht op staatsdeelnemingen mist samenhang en kritisch tegenwicht

Een belangrijk onderdeel van het toezicht dat binnen ministeries ligt, is het toezicht op staatsdeelnemingen. Op energieterrein zijn dit onder andere de beheerders van de landelijke energie-infrastructuur: TenneT voor het hoogspanningsnet en Gasunie voor het landelijk gastransportnet. Omdat deze bedrijven monopolies hebben en publieke belangen behartigen, zijn dit volledige staatsdeelnemingen. De gedachte hierachter is het Nederlandse netbeheer zo te vrijwaren van bedrijfsmatige risico's van andere activiteiten dan de activiteiten die strikt genomen noodzakelijk zijn om het publieke belang te dienen. Naast de tariefregulering waar alle netbeheerders aan onderworpen zijn, zijn TenneT en Gasunie als staatsdeelnemingen ook onderworpen aan het toezicht volgens de spelregels van het staatsdeelnemingenbeleid. Dit betekent dus een actief aandeelhouderschap. Het kabinet moet namelijk volgens die regels toetsen of de investeringen die staatsdeelnemingen willen doen, stroken met het publieke belang van een betaalbare, betrouwbare en duurzame energievoorziening. De onderneming heeft als bedrijf namelijk belangen zoals winstmaximalisatie en continuïteit die niet per se samenvallen met die van de samenleving, zie figuur 8.

Figuur 8 Drijfveren van rijksoverheid en onderneming



28
ACM heeft een rol om te toetsen of het netwerk de duurzame energieproductie kan verwerken en heeft niet de verantwoordelijkheid om de verduurzaming van de energieproductie zelf te toetsen.

Op basis van onze onderzoeken ontstaat het beeld dat het kabinet grote buitenlandse investeringsvoornemens van de betreffende staatsdeelnemingen onvoldoende kritisch beoordeelt. De casus op de volgende pagina illustreert dat.

Casus: Onvoldoende kritische beoordeling van buitenlandse overnames door Gasunie en TenneT (Algemene Rekenkamer, 2012a; 2015a)

Bij beide ondernemingen is de minister van Financiën 100%-aandeelhouder. Bij de toetsing van voorgenomen overnames op het bedrijfsmatige en publieke belang, kan hij daarbij de minister van EZ als beleidsverantwoordelijke om advies vragen. Beide staatsdeelnemingen hebben de afgelopen jaren een buitenlandse partij in Duitsland overgenomen. Beide gevallen riepen de vraag op in hoeverre het kabinet deze investeringsvoorstellen kritisch toetst. In het geval van de overname van een Duitse partij door Gasunie konden wij niet achterhalen of en hoe de minister van EZ als beleidsverantwoordelijke de investeringsvoorstellen heeft getoetst aan de bijdrage ervan aan het publieke belang. In het geval van de overname van een Duitse hoogspanningsnetbeheerder door TenneT constateerden wij dat de minister van meet af aan voorstander was, maar haar positie niet had onderbouwd met een onderzoek naar de mate waarin de aankoop paste binnen de doelstellingen van een betrouwbare, betaalbare en duurzame energievoorziening.

In algemene zin constateerden wij eerder dit jaar dat de uitvoering van het besluitvormingsproces bij dit soort investeringsvoorstellen van staatsdeelnemingen in het algemeen niet altijd transparant en zorgvuldig is (Algemene Rekenkamer, 2015d). In het toezicht daarop blijkt er nauwelijks sprake van een expliciete afweging tussen de verschillende belangen. Deze afweging blijkt ook niet mogelijk, doordat de nodige informatie daarvoor verschillende gebreken vertoont. De bijdrage van investeringen aan het publieke belang blijkt vaak onvoldoende uitgewerkt, de financiële consequenties en risico's worden door de aandeelhouder niet in kaart gebracht en het ontbreekt aan een gestructureerde vastlegging van informatie over de verschillende stappen in het besluitvormingsproces.
Ook in de bovenstaande casus is het besluitvormingsproces niet zorgvuldig geweest: wij misten de samenhang van deze toetsing met de argumentatie bij eerdere besluiten om deze bedrijven in publieke handen te houden. Wij vroegen ons in het geval van TenneT af of het consistent is om enerzijds het landelijk netbeheer te vrijwaren van bedrijfsmatige risico's door ze in publieke handen te houden, maar anderzijds ruimte te bieden om buitenlandse activiteiten te ontplooien, met de daarmee gepaard gaande risico's terwijl de bijdrage van deze activiteiten aan het Nederlandse publieke belang niet helder was (Algemene Rekenkamer, 2015a).

6.2.2 Onvoldoende beleidsinformatie bemoeilijkt controletaak parlement

Zoals we in paragraaf 6.1 hebben gezien ligt het toezicht op de beleidsdoelen betaalbaar en betrouwbaar primair bij ACM. Het realiseren en bewaken van de duurzaamheidsdoelen van het energiebeleid liggen primair bij de minister van EZ. De minister legt hierover - in samenhang met de andere energiebeleidsdoelen - verantwoording af aan het parlement. Voor de controletaak van het parlement is goede begrotings- en verantwoordingsinformatie belangrijk.

Zoals we in paragraaf 4.2 zagen, hebben wij de afgelopen jaren meermaals vastgesteld dat beleidsinformatie van de minister over verduurzaming van de energievoorziening beperkingen kent (Algemene Rekenkamer, 2013; 2014b; 2015e en 2015h). Zo maakte de minister de samenhang tussen de afzonderlijke maatregelen en de relatie tussen doelen, middelen, resultaten en het beoogde tijdpad in de ontwerpbegroting voor 2015 niet voldoende duidelijk. In zijn reactie op ons rapport over de SDE+-regeling gaf de minister in algemene termen aan dat er 'nieuwe ontwikkelingen' in gang waren gezet

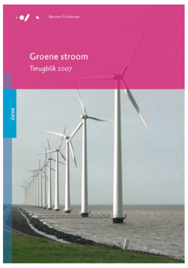
waardoor de doelen naar zijn mening wel haalbaar zijn. In de Tweede Kamer liet de minister weten dat hij hiermee onder andere doelde op de *Wet windenergie op zee* en het nieuwe aanbestedingssysteem voor windparken op zee. De minister gaf echter niet concreet (in euro's en productie) aan hoe en wanneer deze ontwikkelingen moeten bijdragen aan het bereik van de doelen voor duurzame energie. De ontwerpbegroting 2016 biedt hiervoor evenmin houvast.

Deze tekortkomingen in de beleidsinformatie bemoeilijken de democratische controle op de (duurzaamheids)doelen van het energiebeleid. De beleidsinformatie behoeft daarom verbetering.

Bijlage 1 Rekenkamerpublicaties op energieterrein 2006-2015

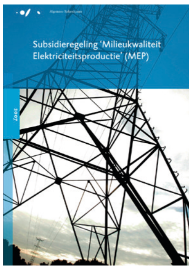
Hieronder vindt u een overzicht van de rapporten waarop wij dit rapport hebben gebaseerd. Wij vatten de strekking van het rapport kort samen. Een uitgebreider dossier vindt u op www.rekenkamer.nl/10jaarenergiebeleid.

Terugblik Groene Stroom (2007)



In 2004 hebben wij onderzoek gedaan naar het beleid om het gebruik van duurzame elektriciteit stimuleren. Uit dit rapport blijkt dat de doelen van het 'groenestroombeleid' niet consistent zijn. Ook stelden wij vast dat klanten te weinig informatie van hun energieleverancier krijgen over de elektriciteit die zij afnemen en dat er doelmatigheidsrisico's aan het beleid kleven. Uit het terugblikonderzoek in 2007 hebben wij naar de opvolging van twee van de vijf aanbevelingen gekeken: afspraken over monitoring van doelrealisatie en verantwoording door energieleveranciers. De conclusie luidt dat de minister zijn toezeggingen is nagekomen, maar dat er ook nog verbeteringen mogelijk zijn. Binnen de EU is er geen eenduidige doelformulering van het aandeel duurzame elektriciteit. Op 1 januari 2005 zijn regels voor stroometikettering in werking getreden en deze worden over het algemeen goed nageleefd. Toch is de regelgeving nog niet voldoende sluitend en dit heeft gevolgen voor het toezicht door ACM. De minister van EZ en ACM onderschreven deze conclusies in hun reactie. Daarnaast vertrouwt de minister erop dat bij uitvoering van het bestaande beleid het doel van duurzame elektriciteit in 2010 haalbaar is.

Subsidieregeling MEP (2007)



Wij hebben onderzoek gedaan naar de uitvoering en resultaten van de regeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP). Deze regeling is bedoeld om opwekking van duurzame elektriciteit te stimuleren.

De belangrijkste conclusie uit dit onderzoek is dat de minister van EZ zich met de inzet voor de MEP eenzijdig heeft gericht op het behalen van de in EU-verband afgesproken 9% duurzame elektriciteit in 2010. Bij het uitvoeren van dit beleid is er niet voldoende aandacht besteed aan de samenhang met andere beleidsdoelen op het gebied van duurzame energie en een duurzame leefomgeving. Daarnaast hebben de doelmatigheid van de regeling en het financieel beheer (monitoring en toezicht van uit het ministerie) ervan naar ons oordeel te weinig aandacht gekregen. Tot slot blijkt dat geenszins zeker is dat het doel voor 2010 wordt gehaald. De minister van EZ onderkent dat de MEP-regeling verbeterd moet worden en heeft verbeteringen aangekondigd.

Europees handelssysteem CO_2-emissierechten (2007)



Wij hebben in 2007 onderzocht hoe in Nederland het systeem wordt toegepast dat de Europese Unie (EU) sinds 2005 hanteert om de uitstoot van het broeikasgas kooldioxide (CO_2) te verminderen.

De hoofdconclusie van dit onderzoek is dat het kabinet het CO_2-emissie-handelssysteem van de EU op hoofdlijnen goed heeft geïmplementeerd, maar bij de vaststelling en de verdeling van de totale hoeveelheid CO_2-emissierechten wel wat ruimhartig gelet heeft op de belangen en de concurrentiepositie van de industrie en van de elektriciteitsproducenten en minder op het Nederlandse Kyotodoel. Bovendien is de implementatie van het handelssysteem op sommige punten weinig transparant verlopen. Door de invoering van het CO_2-emissiehandelssysteem is het bestaande Nederlandse beleid voor duurzame elektriciteit minder doeltreffend geworden in

het verlagen van de CO_2-uitstoot. De ministers van EZ en VROM benadrukken in hun reactie dat het handelssysteem pas echt een succes kan worden als het in alle EU-lidstaten op dezelfde manier wordt uitgevoerd. In dit kader geven ze aan dat het te verdedigen is dat Nederland financiële belangen heeft laten meespelen omdat het 'over de grens jagen' van bedrijven problemen kan veroorzaken voor de Nederlandse economie en niet helpt om het mondiale klimaatprobleem op te lossen.

Tariefregulering energienetbeheer (2009)



Dit onderzoek uit 2009 gaat over de tariefregulering van het energienetbeheer in Nederland. Onze hoofdconclusie is dat de sturing die de minister van EZ tot dusver geeft aan tariefregulering van energienetbeheer, niet gebaseerd is op een vooraf ontwikkelde visie. Het is de vraag of de afweging tussen afnemersbelangen en andere belangen waartoe op ad-hocbasis is besloten, zich voldoende verdraagt met de EU-regelgeving. Tevens dringt de vraag op of de rolcombinaties van de betrokken minister(s) geen afbreuk doen aan het beoogde effect van de tariefregulering: bescherming van de energieafnemers tegen de monopoliepositie van de netbeheerders en een hoogwaardige kwaliteit van het netbeheer. De minister van EZ ontkent dat er sprake is van gebrek aan visie en daardoor ad-hocoptreden. Zij verwijst voor deze visie naar het Energierapport (2008). ACM ondersteunt onze aanbeveling voor een visie op regulering waarin volgens haar ook de grens tussen beleid en onafhankelijk toezicht geëxpliciteerd moet worden.

Terugblik CO_2-emissierechten: implementatie in Nederland (2009)



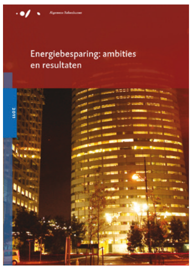
Wij concluderen in dit terugblikonderzoek op het rapport uit 2007 dat de ministers hun toezeggingen zijn nagekomen om in Europa te pleiten voor zo groot mogelijke harmonisatie van het emissiehandelssysteem. De ministers van EZ en VROM hebben echter onze aanbevelingen omtrent de overlap van het CO_2-emissiehandelssysteem van de EU met het bestaande Nederlandse beleid voor duurzame energie niet opgevolgd. Daarnaast blijkt dat de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) nog steeds met krappe capaciteit voor toezicht kampt. In reactie op onze constatering dat de ministers nog stappen kunnen zetten door een integrale doorlichting uit te voeren van het bestaande duurzame energiebeleid, geeft de minister van VROM, mede namens de minister van EZ, dat zij verwacht dat het project 'Interactie milieubeleidsinstrumenten' van het Centraal Planbureau voldoende informatie op zal leveren voor goede afwegingen in het milieu- en energiebeleid.

Terugblik MEP/ SDE (2010)



In dit terugblikonderzoek naar ons rapport uit 2007 stellen we vast dat er bij de opzet van de SDE gebruik is gemaakt van onze conclusies over de MEP-regeling. Zo zijn er subsidieplafonds ingesteld en is er een koppeling gelegd met de reële elektriciteitsprijs, waardoor het openeinde-karakter en de inconsistentie met betaalbaarheid die de MEP-regeling parten spelen, bij de SDE meer aan banden zijn gelegd. We zien echter nog altijd risico's in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van beide regelingen. Over onze aanbeveling om in de begroting transparant te zijn over de bijstellingen in de SDE-verplichtingen, stelt de minister van EZ dat de begroting zich eigenlijk niet leent voor deze detailinformatie, maar ze zegt wel toe bij het opstellen van de begroting 2011 te bezien waar nog extra informatie kan worden opgenomen.

Energiebesparing: ambities en resultaten (2011)



Wij hebben onderzocht hoe het komt dat de doelen voor energiebesparing niet worden gehaald en welke consequenties dat heeft voor de nationale energie- en klimaatdoelen voor 2020 van de EU. Uit dit onderzoek blijkt dat het energiegebruik in Nederland in de periode 1995-2007 met 11% is toegenomen en niet met maar 4%, zoals de overheid had gepland. Dat heeft drie oorzaken. Ten eerste heeft de overheid minder en ook minder krachtige maatregelen genomen dan vooraf in studies als noodzakelijk was ingeschat. Ten tweede is in de energie-intensieve industrie in de periode 2000–2007 een beleid gevoerd dat een steeds minder verplichtend karakter had. Ten slotte sluit het beleid voor de industriesector maar gedeeltelijk aan op motieven van ondernemers om in energiebesparing te investeren. In de reactie geeft de minister van EZ aan dat een aantal van onze aanbevelingen aansluiten bij de beleidsontwikkelingen zoals die worden ingezet door het kabinet. Verder geeft de minister aan geen voorstander te zijn van een aparte bindende nationale doelstelling voor energiebesparing, omdat dit er volgens hem namelijk toe kan leiden dat ook ondoelmatige maatregelen genomen moeten worden.

Gasrotonde: nut, noodzaak en risico's (2012)



Wij hebben onderzocht hoe het kabinet de gasrotondestrategie2 heeft onderbouwd, hoe het de uitvoering ervan controleert en hoe de Tweede Kamer over het proces wordt geïnformeerd. Onze hoofdconclusie is dat de Staat investeringen van € 8,2 miljard niet in alle gevallen aantoonbaar heeft getoetst aan het publieke belang, dat wil zeggen: aan de vraag of de investeringen bijdragen aan een duurzame, betaalbare en betrouwbare energievoorziening. Aanvankelijk zijn door de minister van EZ geen onderbouwende studies uitgevoerd om het gasrotondebeleid op te baseren. In 2010 heeft de minister weliswaar alsnog een studie laten uitvoeren, maar toen was er al voor € 7,2 miljard in de gasrotonde geïnvesteerd. In de informatie die de Tweede Kamer ontvangt over het gasrotondeproject, komt een aantal belangrijke zaken onvoldoende aan bod: de betrokkenheid van de Staat als 100% aandeelhouder van EBN en Gasunie, de wijze waarop het publieke belang wordt gediend en de risico's die de Staat loopt met de investeringen.
In reactie geeft de minister aan dat zij het niet eens is met onze conclusie dat de gastrotondestrategie voorafgaand aan besluitvorming in 2007 niet was onderbouwd en zij is ook van mening dat onze conclusies over de uitvoering van de gasrotondestrategie en de rol van de aandeelhouder daarin, nuancering behoeven.

TenneT: aankoop Duits net (2015)



Wij hebben onderzoek gedaan naar de aankoop van het Duitse hoogspanningsnet 'Transpower' door de Nederlandse publieke netbeheerder TenneT. De minister van EZ, die nauw betrokken was bij de aankoop van het Duitse elektriciteitsnet Transpower door TenneT in 2009, heeft niet aantoonbaar getoetst of het publieke belang van een betrouwbare, betaalbare en duurzame elektriciteitsvoorziening in Nederland gediend is met de aankoop. Daardoor is onduidelijk hoe de aankoop zich verhoudt tot de alternatieven die er zijn om de doelstellingen van het EZ-beleid te verwezenlijken. Over de financiële risico's die de Staat als 100% aandeelhouder van TenneT loopt, hadden de ministers van EZ en Financiën de Tweede Kamer meer informatie kunnen geven.
De ministers van EZ en van Financiën vinden dat de risico's van TenneT's Nederlandse en Duitse activiteiten gescheiden zijn. Zij zien, in tegenstelling tot ons, geen spanning tussen TenneT's activiteiten als publieke netbeheerder en als beheerder van een deel van het Duitse net.

TenneT: investeringen in Nederlands hoogspanningsnet (2015)



Wij hebben onderzocht of het Rijk er goed op toeziet dat de investeringen van netbeheerder TenneT in ons hoogspanningsnet doelmatig zijn. De hoofdconclusie is dat de minister van EZ en ACM er onvoldoende op toezien dat de investeringen die TenneT doet in het Nederlandse hoogspanningsnet doelmatig zijn. Hierdoor valt niet te zeggen of de tarieven die TenneT in rekening brengt, te hoog zijn of te laag. Als gevolg daarvan is niet duidelijk of huishoudens, bedrijven en instellingen wel de juiste prijs voor het transport van elektriciteit betalen. ACM behoort volgens ons eens in de twee jaar een integraal oordeel te geven over een document waarin alle investeringen van TenneT staan, maar doet dit niet. De ministers van EZ en Financiën zijn van mening dat zij investeringsvoorstellen van TenneT wel degelijk kritisch en serieus toetsen. ACM legt uit dat zij de wettelijke regels waarin haar toezichtstaak staat beschreven, anders interpreteert dan wij, en dat zij volgens haar eigen interpretatie werkt.

Staatstoezicht op deelnemingen (casus EBN) (2015)



In dit onderzoek is gekeken naar het beleid voor het beheer van staatsdeelnemingen (voor EZ zijn van belang: Gasunie, Gasterra, TenneT, EBN, Urenco en de Sababank). Het publieke belang en het beheer van maatschappelijk vermogen staan in dit beleid centraal. Uit dit onderzoek komen drie belangrijke conclusies naar voren. Ten eerste heeft de Staat als aandeelhouder nog niet de zeggenschap die nodig is voor de uitvoering van het beleid van actief aandeelhouderschap. Ten tweede is de uitvoering van het besluitvormingsproces bij grote investeringen van staatsdeelnemingen niet altijd transparant en zorgvuldig. Ten derde kan de informatievoorziening over staatsdeelnemingen aan de Tweede Kamer aan informatiewaarde winnen.
De ministers van EZ en Financiën onderschrijven niet de stelligheid van onze conclusie dat de informatie om investeringen te beoordelen van onvoldoende kwaliteit is en dat de financiële gevolgen van een investering nauwelijks worden meegewogen in de beoordeling. Wel delen ze onze conclusie dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer aan informatiewaarde kan winnen.

SDE+ (2015)



In 2015 hebben wij onderzoek gedaan naar de subsidieregeling 'Stimulering Duurzame Energieproductie' (SDE+), het belangrijkste instrument dat de minister van EZ inzet om in 2020 14% duurzame energie en in 2023 16% duurzame energie te realiseren. Nederland lijkt de doelen niet te gaan halen. De SDE+-regeling levert minder energie uit hernieuwbare bronnen op dan gedacht. Dit komt doordat de minister van EZ geen rekening houdt met de praktijkfactoren: SDE+ projecten vallen regelmatig uit, of lopen vertraging op. Bovendien leveren eenmaal draaiende projecten gemiddeld 26% minder energie op dan op papier mogelijk is - soms door technische problemen, soms door beperkte beschikbaarheid van biomassa. Wel zit de regeling op tal van onderdelen beter in elkaar dan de voorgaande subsidieregelingen SDE en MEP. Dat is positief, maar het betekent ook dat met aanpassingen aan de regeling zelf de beleidsdoelen niet eenvoudig dichterbij kunnen worden gehaald. Andere oplossingen zijn kansrijker: extra SDE+-subsidie beschikbaar stellen, al dan niet in combinatie met het openstellen van de regeling voor projecten in het buitenland. Problematisch is tot slot dat de Tweede Kamer beperkt inzicht krijgt in de bijdrage van SDE+ aan de beleidsdoelen en in de kosten van SDE+. De minister van EZ geeft in zijn reactie aan de doelen te kunnen halen met nieuw beleid dat in gang is gezet. Hij heeft toegezegd zorg te dragen voor een betere informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Voordat hij eventueel besluit aanvullende maatregelen te nemen om de doelen voor duurzame energie in 2020 en 2023 te halen, wil hij wachten op de evaluatie van het Energieakkoord in 2016.

Verantwoordingsonderzoeken 2007 t/m 2014 (inclusief zuinige en elektrische auto's)



Alle ministers geven het parlement jaarlijks een verantwoording over het belastinggeld dat zij ontvangen en uitgeven. Dit doen zij in hun jaarverslag. Elk jaar controleren wij de jaarverslagen van de ministeries en onderzoeken we de bedrijfsvoering van ministeries. In onze reeks van het Verantwoordingsonderzoek hebben we op diverse manieren aandacht gevraagd voor beheersvraagstukken en de totstandkoming van informatie over energiedoelstellingen. Voorbeelden: werking van beheersmaatregelen die waarborgen dat gesubsidieerde stroom echt duurzaam is, toezichtssystematiek op Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten en het Verificatiebureau Benchmarking Energie-efficiency, subsidiebeheerder SenterNovem, structurele onderuitputting MEP- en SDE-uitgaven. In het Verantwoordingsonderzoek 2013 constateerden we een onvolkomenheid in het toezicht op de naleving van subsidievoorwaarden voor duurzame energie bij co-vergisters, die in het verantwoordingsonderzoek 2014 opgelost bleek. Voor de effectiviteit van beleid hadden we in het Verantwoordingsonderzoek 2013 en 2014 aandacht voor de stimuleringsmaatregelen voor energiezuinige en elektrische auto's. Onze conclusie was dat dit fiscaal stimuleringsbeleid relatief duur en inefficiënt was en dat de beoogde milieuwinst minder was dan verwacht. Het Rijk had alternatieven om de verkoop van (semi-)elektrische auto's te stimuleren onvoldoende uitgewerkt.

Begrotingsbrieven (2012 - 2016)



Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Sinds 2012 schrijven wij ieder jaar voor het parlement een begrotingsbrief bij de begroting van de minister. In deze brieven leggen we een verbinding tussen de conclusies en aanbevelingen uit ons verantwoordingsonderzoek en uit ander onderzoek met de ontwerpbegroting van de minister en presenteren we aandachtspunten waar het parlement op kan letten bij de behandeling van de begroting.
In de begrotingsbrieven hebben we voor energie aandacht besteed aan diverse onderwerpen: uitgaven aan duurzame energie, interne begrotingsreserve duurzame energie, compensatie energie-intensieve bedrijven, prestatie-indicator CO_2, gasrotondestrategie, energiebesparing, energie-innovatie, voeding van het Toekomstfonds (o.a. met aardgasbaten) en de nieuwe Elektriciteitswet waarin het toezicht van ACM wordt geregeld.

Bijlage 2 Begrippen

Energie	Het gebruik van energiedragende stoffen. Dit zijn producten die energie bevatten in de vorm van brandstof, warmte of kracht. Die fungeren als bron voor energie. Voorbeelden van energie zijn aardgas, aardolie, windenergie en elektriciteit.
Betaalbaarheid	De mate waarin de kosten van energie (verbruikskosten en vaste kosten, zoals netwerkkosten en belastingen) voor de afnemers zijn op te brengen. Dit kent twee aspecten: koopkracht en concurrentiekracht. Daarnaast kan onder betaalbaarheid ook de economische efficiëntie worden verstaan: statische efficiëntie voor zo laag mogelijke marginale kosten van energie en dynamische efficiëntie van structureel lagere kosten op de langere termijn door de best mogelijke inzet van verschillende energiebronnen.
Betrouwbaarheid	De mate waarin afnemers erop kunnen rekenen dat het aanbod van energie op korte en lange termijn zeker is (productie en infrastructuur) om aan de vraag naar energie te kunnen voldoen en dat die energie vervolgens ook geleverd kan worden. Betrouwbaarheid omvat dus twee aspecten: voorzieningszekerheid en leveringszekerheid.
Duurzaamheid	Een duurzame energievoorziening is een energievoorziening met een zo hoog mogelijke milieukwaliteit. Het mag geen schadelijke effecten hebben voor de mens, de planeet en de economie, ook niet voor toekomstige generaties. Er gelden subdoelen voor energiebesparing, minder broeikasgasemissies en een hoger aandeel duurzame energie zelf. Duurzame energiebronnen (ook vaak hernieuwbaar genoemd) zijn langdurig onuitputtelijk en zonder grote nadelige gevolgen voor de omgeving te gebruiken: zonnestraling, windkracht, de warmte van de ondergrondse aarde, de stroming van rivieren, de getijden van de zee, enzovoort.
Duurzame energie / schone energie en hernieuwbare energie	Wij hanteren in dit rapport omwille van de consistentie en eenvoud het begrip duurzame energie in plaats van hernieuwbare of schone energie. We realiseren ons dat het niet exact synoniemen zijn. Over *schone energie* zijn er bijvoorbeeld opvattingen dat er schone fossiele energie bestaat en dat kernenergie schoon is. *Duurzame energie* is eigenlijk een meer omvattend begrip dan hernieuwbare energie. Duurzame energie is altijd afkomstig uit hernieuwbare bronnen, maar moet ook nog aan andere eisen voldoen. Het gebruik ervan mag geen schadelijke neveneffecten hebben voor de mens, de planeet en de economie, ook niet voor toekomstige generaties. Om te zien hoeveel van de *energie uit hernieuwbare bronnen* opgewekt is wordt gebruik gemaakt van de bruto-eindverbruik-methode. Deze methode meet welk deel van het energetische eindverbruik uit hernieuwbare bronnen afkomstig is. Het eindverbruik van energie is de energie die geleverd is aan de eindverbruiksectoren (industrie, diensten, huishoudens, vervoer en landbouw).
Energiebesparing	Het uitvoeren van dezelfde activiteiten of vervulling van dezelfde functies met minder energiegebruik (CBS). Nederland kent drie energiebesparingsdoelstellingen (zie hierna).

Energiebesparing doelstelling volgens het programma Schoon en Zuinig	In het programma 'Schoon en Zuinig' uit 2007 is de doelstelling uitgesproken om tussen 2011 en 2020 elk jaar 2% gemiddeld te besparen op het primaire energieverbruik ten opzichte van 2009. Gemeten volgens het Protocol Monitoring Energie is dit doel uit het Programma Schoon en Zuinig omgerekend 1,6% gemiddeld per jaar. Vanaf 2010 is er geen bindend doel meer, maar is het beleid voortgezet.
Energiebesparing, realisatie (PME)	Energiebesparing gemeten volgens Protocol Monitoring Energie (PME). Het PME drukt energie-efficiëntie uit als een jaarlijks percentage van het primaire energieverbruik, en geeft daarmee aan hoeveel de ontwikkeling van het werkelijke energieverbruik achterblijft bij het referentieverbruik: het energieverbruik zonder efficiëntiemaatregelen.
Energiebesparing, doelstelling Nederland in EU-verband	De doelstelling van energiebesparing van Nederland is afgesproken volgens de definitie van artikel 7 van de Europese Energie Efficiëntie Richtlijn (EER) uit 2012. Volgens deze richtlijn moeten lidstaten 1,5% energiebesparing per jaar realiseren in de periode 2013-2020. Voor Nederland komt dit opgeteld, en na aftrek van vrijstellingen, uit op 31,5%. Dit wordt gemeten volgens de methode van het finaal eindverbruik (exclusief productie/levering). Voor deze doelstelling tellen bovendien alleen de besparingen mee die voortvloeien uit nationaal beleid, niet die aan autonome ontwikkelingen of EU-beleid toe te schrijven zijn.
Energiebesparing doelstelling volgens het Energieakkoord 2013	De partijen uit het Energieakkoord hebben zich gecommitteerd aan 100 petajoule extra besparing in 2020 (gebaseerd op 1,5% per jaar) die moet voortkomen uit de afgesproken maatregelen. Met 'extra' besparing wordt de finale energiebesparing bedoeld bovenop de situatie waarin er geen Energieakkoord zou zijn. Alleen de maatregelen uit het Energieakkoord tellen dus mee om de doelstelling te halen. Daarnaast wordt er gemeten volgens de finaal eindverbruikmethode.
Finaal energieverbruik	Finaal betekent dat alleen de leveringen van energie als zodanig aan de eindgebruikers tellen, zoals aan consumenten en industrie.
Primair energieverbruik	Primair betekent dat ook het energieverbruik dat gepaard gaat met productie en levering van elektriciteit meetelt.
CO2-reductie	Het verminderen van CO2 en andere broeikasgassen in de gehele keten van delfstofwinning tot aan energieverbruik, gemeten in CO2 equivalenten.
Toezicht	Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.
Intern toezicht	Het toezicht op partijen in de energiesector dat direct binnen de ministeries is belegd. In dit rapport betreft dat met name het toezicht op staatsdeelnemingen door het Ministerie van EZ en indien van toepassing het Ministerie van Financiën.
Extern toezicht	Het toezicht op partijen in de energiesector dat bij een aparte toezichthouder buiten de ministeries is neergelegd. In het geval van het energiebeleid betreft dat met name de Autoriteit Consument en Markt (ACM) die onder meer belast is met het toezicht op de naleving van de Elektriciteits- en gaswet en sinds kort ook de Warmtewet.

Publieke belang	In het geval van het energiebeleid betreft dit publieke belang de algemene beleidsdoelen: een duurzame, betrouwbare en betaalbare energievoorziening.
Reguleringsproces	Doel van de reguleringstaak van ACM is om de efficiency van het netbeheer te verbeteren en tevens de betrouwbaarheid van het net te kunnen garanderen. ACM stelt hiervoor als regulator de maximumtarieven vast die netbeheerders aan energieafnemers mogen doorrekenen. Daarnaast toetst ACM investeringen van netwerkbeheerders op doelmatigheid.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2007a). *Groene stroom; Terugblik 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29 630, nrs. 4-5. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007b). *Subsidieregeling «Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie» (MEP)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 028, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007c). *Europees handelssysteem voor CO2-emissierechten; Implementatie in Nederland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 252, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009a). *Tariefregulering energienetbeheer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 901, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009b). *Europees handelssysteem voor CO2-emissierechten; Implementatie in Nederland; Terugblik 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 252, nrs. 7-8. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Subsidieregelingen duurzame energieproductie (MEP en SDE); Terugblik 2010 op subsidieregeling «Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie» (MEP)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 340, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011). *Energiebesparing: ambities en resultaten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 33 016, nr. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012a). *Gasrotonde: nut, noodzaak en risico's; Nederland als Europees knooppunt van gastransport*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 292, nr. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012b). *Aandachtspunten bij de begroting 2013 van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie*. Tweede Kamer vergaderjaar 2012-2013, 31 865, nr. 45. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2013). *Aandachtspunten bij de begroting 2014 van het Ministerie van Economische Zaken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750-XIII, nr. 5. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 942, nr. 1. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014b). *Aandachtspunten bij de begroting 2015 van het Ministerie van Economische Zaken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000-XIII nr. 9. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015a). *Aankoop Duits hoogspanningsnet door TenneT; Toezicht van het Rijk op het publieke belang*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 28 165, nr. 181 en bijlage 469535. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015b). *Investeringen TenneT in Nederlands hoogspanningsnet; Toezicht van het Rijk op het publieke belang*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 28 165, nr. 181 en bijlage 469536. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015c). *Brief bij webpublicatie 'Belastinguitgaven en milieueffecten'*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 19 maart 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000, nr. 54. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015d). *De Staat als aandeelhouder; Over het beheer van staatsdeelnemingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 28 165, nr. 183. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015e). *Stimulering van duurzame energie-productie (SDE+); Haalbaarheid en betaalbaarheid van de beleidsdoelen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 239, nr. 187. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2015f). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 200-XII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2015g). *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën; Lijst van vragen en antwoorden; Lijst van vragen en antwoorden inzake de webpublicatie 'Belastinguitgaven en milieueffecten' van de Algemene Rekenkamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000, nr. 58. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2015h). *Aandachtspunten bij de begroting 2016 van het Ministerie van Economische Zaken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300 XIII, nr. 8. Den Haag: Sdu.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2015). *StatLine: Hernieuwbare energie: verbruik naar energiebron, techniek en toepassing*. Den Haag/Heerlen: eigen beheer.

CDA, PvdA & CU (2007). *Regeerakkoord: Samen werken, samen leven*. Den Haag: eigen beheer.

CDA, VVD & D66 (2003) *Regeerakkoord: Meedoen meer werk minder regels*. Den Haag: eigen beheer.

CE Delft, & Instituut voor Milieuvraagstukken (2013). *Parlementair onderzoek Kosten en effecten klimaat- en energiebeleid*. Vergaderjaar 2012-2013, 33 193, nr. 3. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Council of European Energy Regulators (2014). *CEER Benchmarking Report 5.1 on the Continuity of Electricity Supply*. Brussel: eigen beheer.

Daniels, B., & Kruitwagen, S. (2010). *Referentieraming energie en emissies 2010-2020*. Petten: ECN, Den Haag: PBL.

EL&I (2011). *Energierapport 2011*. Den Haag: eigen beheer.

Emissieregistratie (2015). *«Jaarcijfers 2014»*. http://www.emissieregistratie.nl, geraadpleegd op 5 oktober 2015.

Europese Commissie (2009). *Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG.*

Eurostat (2015). *«Electricity prices by type of user»*. http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=ten00117&plugin=1, geraadpleegd op 14 september 2015.

EZ (2002). *Investeren in energie. Keuzes voor de Toekomst, Energierapport.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 241, nr. 2. Den Haag: Sdu.

EZ (2008). *Energierapport 2008*. Den Haag: eigen beheer.

EZ (2014). *Beleidsdoorlichting Artikel 14: Energiebeleid 2007-2012*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 30 991 nr. 17. Den Haag: Sdu.

EZ (2015a). *Kamerbrief Nationale Energieverkenning 2015*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 30 196, nr. 363. Den Haag: Sdu.

EZ (2015b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2016*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300 XIII, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2015). *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën; Brief regering; Kabinetsreactie op de brief van de Algemene Rekenkamer 'Belastinguitgaven en milieueffecten'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000, nr. 61. Den Haag: Sdu.

Gerdes, J., & Boonekamp, P.G.M. (2012). *Energiebesparing in Nederland 2000-2010*. Petten: ECN.

G20 Information Centre (2009), *Leaders Statement*, September 24-25 2009. The Pittsburgh Summit', September 24-25, 2009, Pittsburgh; Joint report by IEA, OECO and World Bank on fossil-fuel and other energy subsidies: An update of the G20 Pittsburgh and Toronto Commitments, Prepared for the G20 Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors (Paris, 14-15 October 2011) and the G20 Summit (Cannes, 3-4 November 2011).

Hekkenberg, M., & Verdonk, M. (2014). *Nationale Energieverkenning 2014*. Petten: ECN, Den Haag: PBL. Den Haag: CBS, Den Haag: RVO.

Movares Nederland B.V. (2015). *Betrouwbaarheid van elektriciteitsnetten in Nederland, resultaten 2014*. Den Haag: Netbeheer Nederland.

Planbureau voor de Leefomgeving (2013). *Nederland voldoet aan de Kyoto-verplichting uitstoot broeikasgassen*. http://www.pbl.nl/publicaties/nederland-voldoet-aan-de-kyoto-verplichting-uitstoot-broeikasgassen, geraadpleegd op 11 november 2015.

PWC (2014). *Prijsvergelijk elektriciteit.* Den Haag: Ministerie van EZ.

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2015). *Rijk zonder CO2: naar een duurzame energievoorziening in 2050.* Den Haag: eigen beheer.

Schoots, K., & Hammingh, P. (2015). *Nationale energieverkenning 2015*. Petten: ECN, Den Haag: PBL.

Sociaal-Economische Raad (2013). *«Energieakkoord voor duurzame groei».* http://www.Energieakkoordser.nl/~/media/files/internet/publicaties/overige/2010_2019/2013/energieakkoordduurzame-groei/energieakkoord-duurzame-groei, geraadpleegd op 5 oktober 2015.

Verdonk, M., & Wetzels, W. (2012). *Referentieraming Energie en emissies in de jaren 2012, 2020 en 2030*. Den Haag: PBL, Petten: ECN.

VROM (2007). *Nieuwe energie voor het klimaat Werkprogramma schoon en zuinig*. Den Haag: eigen beheer.

VVD & PVDA (2012). *Regeerakkoord: Bruggen slaan.* Den Haag: eigen beheer.

VVD & CDA (2010). *Regeerakkoord: Vrijheid en verantwoordelijkheid.* Den Haag: eigen beheer.

Onderzoeksteam

Mw. drs. M.L. Streppel-Kroezen (projectleider)
Dhr. drs. M.P.H.A. Creemers
Dhr. J. Doornbos MSc
Mw. ir. J.M. ten Kate MSc
Dhr. drs. ing. M.A.T. van der Kraan
Dhr. N.G. van Malkenhorst

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Siebe Swart / Hollandse Hoogte

Den Haag, december 2015